

MADRID: CIUDAD – REGIÓN

Fernando de Terán

Con la colaboración de

Inés Sánchez de Madariaga

II. Entre la Ciudad y el Territorio,
en la segunda mitad del siglo XX

711.4
(460.27)
MAD 2



Edita

Comunidad de Madrid

**Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes
Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional**

Coordinación editorial

Rodolfo García-Pablos Ripoll

Ilustraciones

Archivos de la Comunidad de Madrid

Autor

Diseño gráfico

ELECTA

Pre-impresión

Safekat, S.L.

I.S.B.N.: 84-451-1612-6 (O. C.)
84-451-1611-8 (Vol. II)

Depósito Legal: M-19-102-1999

Representa para mí una satisfacción escribir estas palabras para un libro que recoge, no solo la historia de la formación del territorio de nuestra región, sino también la descripción de una experiencia rica en modelos y procesos de ordenación del territorio, de la que todos podemos enorgullecernos a la hora de planificar el futuro de nuestra región.

Madrid, como centro del Estado, debe potenciar el conocimiento, la investigación y la cultura urbanística y, al mismo tiempo, convertirse en centro de intercambio de experiencias en la planificación.

La planificación de Madrid, con sus aciertos y errores, debe ser uno de los ejemplos a seguir. Este itinerario a través de su historia nos ayudará a comprender los procesos de formación de nuestras ciudades y de nuestra región y sirve de base par que, conociendo el pasado, proyectemos el futuro, mediante la planificación culta del territorio.

Es punto de partida para abordar los actos que suponen, por un lado, los procesos de globalización de la economía y, por otro, los procesos de descentralización administrativa en la difusión de estas publicaciones, que incrementarán nuestro acervo cultural y redundarán en la mejora de las experiencias e intercambios con otras ciudades y países.

Esta obra, que constituye una enriquecedora visión del urbanismo madrileño, esperamos despierte gran interés en los profesionales, estudiosos y público en general.

Alberto Ruiz-Gallardón
Presidente de la Comunidad de Madrid

Los resultados de la creciente relación entre las administraciones públicas con la sociedad en general y con el mundo profesional, como es en el caso que nos ocupa, se hacen realidad, entre otras manifestaciones, a través de la difusión de publicaciones que vienen produciéndose en los últimos años.

La historia del urbanismo, y muy en particular del urbanismo madrileño, ha sido objeto de especial atención a lo largo del tiempo por instituciones públicas y privadas, mundo universitario, colegios profesionales, etc., siendo en esta ocasión la Comunidad de Madrid, en concreto la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes que represento, la originaria de la idea de acometer esta publicación sobre el urbanismo madrileño en los dos últimos siglos, enfocada a analizar los procesos de planeamiento y ejecución del mismo referidos a toda la región.

La obra que con el título MADRID: CIUDAD-REGIÓN, se presenta en dos volúmenes; el primero denominado "De la Ciudad Ilustrada a la primera mitad del Siglo XX", y el segundo "Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del Siglo XX" han sido encomendados a dos prestigiosos autores, el historiador y catedrático Carlos Sambricio y el urbanista, y asimismo catedrático, de la ETSAM, Fernando de Terán.

El esfuerzo que nuestra Comunidad está realizando en la actualidad para la planificación de la región mediante el Plan Regional de Estrategia Territorial deberá tener, en su día, reflejo en libros como éste para formación y conocimiento de las generaciones futuras.

Luis Eduardo Cortés Muñoz

Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes

El proceso histórico de expansión

La evolución de las ciudades a lo largo del tiempo y los procesos históricos de expansión de estas ha obedecido a factores de comportamiento similares en un gran número de ciudades europeas.

La ciudad de Madrid es un claro ejemplo de ello, al ir creciendo en población a través de los procesos de concentración urbana y del desarrollo de las actividades productivas.

Madrid contaba en 1750 con 160.000 habitantes y ocupaba una superficie de 220 Has., lo que supone una densidad de 750 hab/Ha. En 1850 reunía a 280.000 habitantes que ocupaban 360 Has. Lo que supone una densidad de unos 900 hab/Ha. En 1950 contaba con 1.618.000 habitantes y la región con 1.925.000 habitantes que, ocupando unas 3.500 Has., supone una densidad de 471 hab/Ha. Según el padrón de 1996 la Comunidad de Madrid alcanzó la cifra 5.066.000 habitantes en una superficie de 40.300 Has., lo que supone una densidad de 125 hab/Ha.

En el siglo XIX Madrid se convierte en espacio de producción, en el que la industria incipiente se afianza poco a poco, la ciudad crece en altura, se planifican expansiones o ensanches de la misma y son numerosas las reformas urbanísticas.

En el siglo XX se incorpora a Madrid el llamado espacio de consumo —equipamientos sociales, parques, centros comerciales, centros culturales y de enseñanza, etc.—, a través de diversos proyectos de crecimiento en un principio, y después de 1940 con otros instrumentos de planeamiento donde se plantean nuevos accesos, y nuevos espacios de crecimiento y desarrollo de la región metropolitana.

La expansión no sólo supone un aumento de población, sino un gran consumo de suelo, el necesario para la consolidación de la aglomeración madrileña.

Esta expansión hace que los espacios integrados dentro de la ciudad superen la capacidad del ámbito administrativo establecido históricamente, en un proceso similar al que ocurre en las ciudades europeas: Londres no era más que la "City", París no era más que los "arrondissements".

Madrid en los inicios del siglo XIX se circunscribía al distrito Centro, y hasta la mitad del siglo XX no ocupaba sino un espacio limitado por las Rondas en un proceso expansivo que las alcanza. Podemos considerar que ha pasado de Ciudad-Urbana a Ciudad-Metrópolis.

En este proceso expansivo hay que coordinar lo que constituye la unidad urbana. Con esa necesidad de plantear el conjunto (en 1946) aparece el Plan Bidagor con una visión de globalidad que no tenía marco administrativo, en lo que podríamos ya considerar como la "Metrópolis".

A partir de este año, e instigada por esa visión de conjunto, se produce una reorganización administrativa, incorporando ámbitos y núcleos externos con los municipios hasta ahora independientes.

Posteriormente la ciudad sigue creciendo y pasa de Ciudad-Metrópolis a Ciudad-Región, incorporando a esa gran unidad urbana los núcleos de Móstoles, Leganés, Alcalá de Henares, San Sebastián de los Reyes, etc., y de alguna manera Guadalajara y Toledo.

Esta Ciudad-Región tiene varios intentos de planificación (Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963, y Avance de Esquema Director de la Subregión Central "Madrid 2000" entre otros). Pero no adquiere carta de naturaleza y marco administrativo de Plan Regional hasta que se produce, no ya una incorporación de los núcleos anteriormente citados al municipio de Madrid como distritos (como sucediera en los años 40 con Fuencarral, Vallecas, etc.) sino un mecanismo en el que la individualidad de sus partes es respetada y se mantiene la autonomía municipal (la Constitución Española de 1978 dio pie a este proceso).

En 1984, Madrid se constituye en Comunidad Autónoma, y la región, que se extiende desde Meco en el Noreste a Torrejón de Velasco en el Suroeste (e incluso en relaciones socioeconómicas hasta Guadalajara y Toledo), toma nota de su identidad a través de un nuevo marco y de la necesidad de planificación que viene a dar respuesta a la continuidad histórica de un proyecto social.

La continuidad y la respuesta de planificación

Los crecimientos urbanos de cada momento histórico hacen que se produzca una respuesta de marco planificador, con una prioridad aproximada de una cada siglo, con una aceleración progresiva en el siglo XX.

Así se producen decisiones que marcan de modo significativo la estructura de Madrid, destacando en esta dimensión la determinación de su configuración física en tres hitos urbanísticos y un período posterior:

- *Los desarrollos de Carlos III (La Arganzuela de 1760), con la estructura heredada del Barroco, formalizada en puntos de perspectiva y centralidad conectada a través de diagonales.*

- *El Plan Castro de 1870 (cien años después), sobre una estructura reticulada, base del urbanismo del siglo XIX en toda Europa.*
- *El Plan Bidagor, de 1946 (ochenta años después), en pleno proceso expansivo, con una estructura del sistema orbital de satélites relativamente independientes, que transforma la ciudad continua en ciudad discontinua a base de núcleos con una individualidad propia, aunque interdependiente, permitiendo el paso de un sistema de estructura continua a una estructura de subsistemas.*
- *Un período de cincuenta años, desde el Plan Bidagor al Plan Regional de 1996, en el que los dos conceptos se combinan a través de la retícula global del territorio y unos mecanismos de subsistemas discontinuos con la individualidad de los municipios y de las unidades urbanas.*

A pesar de que parezcan, bajo apariencias formales, saltos discontinuos en el proceso histórico, como demuestran estos libros hay una continuidad en nuestro urbanismo que evidencia la homogeneización de un proyecto social de conjunto.

Este libro se enmarca en una investigación y análisis del crecimiento del desarrollo urbanístico. En él, el autor ha sabido comprender y exponer con brillantez los procesos de planeamiento y planificación de la región de Madrid.

Una falta de sensibilidad al conocimiento de estos procesos históricos que vertebran nuestra sociedad produciría una planificación inadecuada que no respondería a las necesidades profundas de nuestra evolución de futuro.

La sensibilidad a estos procesos históricos y su incorporación a los proyectos de futuro vertebran la calidad e idoneidad de los mismos y su adecuación a las necesidades inmediatas del corto plazo (20 años), así como las necesidades menos inmediatas pero más profundas del medio plazo, entrado el próximo siglo.

Pedro Ortiz Castaño

Director General de Urbanismo y Planificación Regional

Los trabajos de historia urbana sobre la ciudad han adquirido en las últimas décadas una gran importancia y dedicación.

La planificación de ciudades ha sido objeto de numerosos debates que, tanto en sus aspectos sectoriales como de conjunto, han aportado una gran base para profundizar en el conocimiento urbanístico del proceso de transformación desde el inicial núcleo urbano hasta la posterior consolidación en ciudad o región.

Madrid es un ejemplo claro de este análisis del hecho urbanístico, con innumerables trabajos a lo largo del tiempo, publicados en prensa, revistas especializadas, colecciones y ediciones de libros.

No obstante, desde el punto de vista en que esta publicación se enfoca, no se había acometido hasta la fecha una investigación urbanística tan completa sobre la evolución de Madrid en los dos últimos siglos, centrada en la consideración de Madrid no sólo como Ciudad sino en su transformación y evolución hasta constituirse en la Región que hoy día conforma.

Los procesos de planeamiento urbano, y el hecho o discusión sobre la dimensión y la forma de la Ciudad que surgieron desde los orígenes, así como la relación de ésta con su territorio próximo —o menos próximo—, se plantean como el objetivo básico de esta publicación sobre Madrid, que finalizando el siglo XX se presenta.

Conceptos como Ciudad, Ensanche, Extrarradio, Alfoz, Comarca, Región o Territorio, han sido referencias constantes a lo largo del tiempo que se analizan, desarrollan y relacionan en los volúmenes encargados a dos conocidas personalidades del urbanismo español: Carlos Sambricio, Catedrático de Historia de Arquitectura y Urbanismo, y Fernando de Terán, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio.

Las publicaciones que nos ocupan corresponden a dos períodos históricos consecutivos: el primero de ellos, tras un breve análisis de los orígenes —siglos XVII y XVIII— se centra en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX y ha sido desarrollado por Carlos Sambricio. El segundo de ellos comprende desde los años 50 hasta el final del siglo XX y ha sido asimismo realizado por Fernando de Terán.

Tras varias reuniones con los autores, en las que se acotaron los períodos de estudio, se concretó el contenido de los diferentes capítulos acordándose un período de solape entre ambos —alrededor del urbanismo y las propuestas

habidas durante los años 50, en los que el concepto de Región fue consolidándose—, a través de la correspondiente coordinación y colaboración que desde la Comunidad de Madrid se ha facilitado.

En especial, y dada la numerosa información documental acumulada a lo largo del tiempo en la Consejería de Urbanismo de la Comunidad de Madrid — iniciada desde la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid-COPLACO, posteriormente el CIDAMM, y actualmente en la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes—, han sido aportadas para esta publicación una gran parte de los documentos e ilustraciones significativos que han sido seleccionados con los autores, a los que se unen los que estos mismos han aportado de sus propios archivos.

La experiencia de Fernando de Terán en los diferentes campos del urbanismo, así como los numerosos estudios desarrollados por él en relación con la ciudad y el territorio, le han permitido realizar este exhaustivo trabajo que bajo el título: Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo XX completa la primera entrega de la colección Madrid: Ciudad-Región.

Tras una introducción en la que analiza los conceptos, el carácter y las diferencias entre el Planeamiento Urbano y la Planificación Regional, y en la que sintetiza los diferentes tipos de planes y sus etapas de realización, el autor estructura el contenido de su trabajo en cinco períodos: “Plan, Ciudad y Territorio en los años 50”; “La planificación económica y el Área Metropolitana en los años 60”; “El Desarrollo Económico y los inicios del Planeamiento Regional en los primeros años 70”; “El período comprendido entre 1975 y los años 80”; y por último el denominado “Recuperación del Planeamiento Territorial en los años 80 y 90”.

En la primera parte, dedicada a los años 50, recoge cómo, apoyado en la Ley del Suelo de 1956, se aspira a la imposible tarea de un Plan Nacional de Urbanismo que fuera la referencia ordenadora. Señala cómo las Comisiones Provinciales preparaban los Planes del mismo nombre y cómo en la Ley se desarrolla la idea de Planes Generales para la totalidad de los términos municipales.

Continúa el autor con un capítulo dedicado a las incidencias posteriores al Plan Bidagor, tras el que la ciudad sufre algunas operaciones en estos años que refuerzan el papel del territorio circundante —poblados satélites de periferia— a los que siguen los planes de infravivienda, la localización de poblados y la descongestión industrial como modelo de descentralización.

En el período siguiente —años 60— destaca la planificación económica, que el autor denomina “concentrada y desigual”, el concepto de Área Metropolitana y subsiguiente Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid, y la creación de COPLACO —con una primera visión territorial circunscrita a los 23 municipios del Alfoz de Madrid—. Añade una enriquecedora comparación con el planeamiento metropolitano en otros países europeos.

El tercer período —primeros años 70— se inicia con el desarrollo económico y los cambios culturales e institucionales hasta la Reforma de la Ley del Suelo de 1975. Un denominado Plan Director Territorial de Coordinación concreta en Madrid una propuesta denominada Madrid 2.000, Avance del Esquema Director de la Subregión Central, documento innovador que abre el planeamiento incluso a una región exterior a Madrid.

El cuarto período —denominado por el autor “Transformación del panorama político e institucional”— arranca con la autonomía municipal que dio lugar a la competencia en la ordenación urbana de los términos municipales planteada desde los Ayuntamientos, así como a una serie de planeamientos especiales de carácter sectorial: “Plan Especial del Medio Físico”, “de Infraestructuras”, y “de Equipamientos”; redactados por COPLACO y que constituyen un fondo documental de importancia.

A estos Planes siguen diferentes documentos de carácter asimismo innovador, realizados por la entonces Dirección Técnica del Planeamiento Metropolitano, que alcanzaron gran difusión, como fueron los Análisis de Problemas y Oportunidades (APOs) y los Programas de Actuación Inmediata (PAIs).

La última etapa en la historia de la Comisión (COPLACO), y las relaciones entre ésta y el recientemente creado Consejo de Municipios Metropolitanos, dio lugar a las primeras “Directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico” que, apoyadas en el documento “Criterios y objetivos” facilitado por este Consejo, constituyen un primer Documento de Planeamiento Territorial, no considerado ni jerárquico ni secuencial en palabras de su autor.

El quinto y último período —años 80 y 90— se refiere a la “Recuperación del Planeamiento Territorial”. Con la descentralización a lo largo de los años 80, las Comunidades Autónomas adquieren conciencia de su propio territorio. Las leyes de ordenación territorial —de las que la Comunidad de Madrid fue pionera— fueron elaborándose y dieron lugar a diferentes documentos de planificación en

los diferentes territorios del Estado Español, que son analizados detalladamente a lo largo de estas páginas.

En relación con la Comunidad de Madrid, Fernando de Terán recoge y valora los diferentes documentos, que se inician con las primeras Directrices de Ordenación Territorial (1984), y continúan con un nuevo documento de Directrices de Ordenación del Territorio elaborado en 1988, a las que sigue la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la aparición del Plan Regional de Estrategia Territorial (Bases, 1996), y la actual elaboración del PRET (1998/99).

Un "Epílogo" cierra el libro en el que el autor comenta brevemente cómo, y a pesar del cambio político, no existe un rechazo de la acción ordenadora del territorio y de su instrumento principal: el Plan Regional de Estrategia Territorial, que continuado por el siguiente equipo, se concreta en el documento anteriormente citado.

Como el autor asegura, se trata de un complejo recorrido del Plan, entre la Ciudad y el Territorio, en clara alusión a los titubeos y diferencias de enfoque en la planificación, entre lo que se ha pretendido y lo que ha sido posible acometer a lo largo de estos 50 años analizados, que suponen un punto y seguido para la planificación que se desarrollará en el inmediato siglo XXI.

El trabajo, con una amplia selección de ilustraciones y numerosos planos explicativos de los diferentes procesos, incluye ejemplos de planeamiento y morfologías urbanas madrileñas, españolas y extranjeras, así como expone, con claridad y valiosa opinión histórica y técnica, los hitos más significativos de este medio siglo de planificación, constituyendo un elemento de gran utilidad para el profesional del urbanismo y para toda persona interesada en la historia de Madrid.

Rodolfo García-Pablos Ripoll
Coordinador Editorial de la Publicación

17 Introducción

Planeamiento urbano y planificación regional. Introducción histórica y conceptual. Referencia a la visión del tema en la cultura urbanística universal de mediados de siglo, 17

33 I.- Plan, Ciudad y Territorio en los años 50.

El territorio como objeto de ordenación voluntaria en el urbanismo español de después de la guerra civil. La sostenida aspiración al Plan Nacional de Urbanismo, como referencia ordenadora final, 33

La idea del territorio como contexto del plan urbanístico en el sistema de planeamiento español, definido en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. La dimensión territorial en la experiencia planificadora real, derivada de la Ley del Suelo. Planeamiento General y Planeamiento Provincial, 36

La idea del territorio de Madrid como parte del problema de la ciudad y de su solución. El Plan Bidagor en 1953. Incidencias posteriores. Transportes y poblados-satélites (1955) y Plan de Urgencia Social (1957). La operación de la "Descongestión Industrial de Madrid" (1959) según el modelo universal de planeamiento regional descentralizador, 36

55 II.- Planificación económica y área metropolitana en los años 60.

Transformación del panorama cultural de referencia. Cambio de paradigma: del planeamiento regional descentralizador y homogeneizador, a la planificación del desarrollo económico concentrado y desigual. Matizaciones en la doctrina de las Naciones Unidas sobre desarrollo regional, 55

Liberalización de la economía e introducción en España de la planificación del desarrollo económico. Repercusiones sobre la política urbanística, 57

Irupción del concepto de área metropolitana en la cultura española. Definición del Área Metropolitana de Madrid, 61

El Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid. Voluntarismo sin soporte en la visión territorial. Gestión y desarrollo del Plan: debilidad del diseño institucional, 63

Marco comparado del planeamiento metropolitano y regional en la experiencia de algunos otros países. Enfoque conceptual, instrumental e institucional, 66

79 III.- Desarrollo económico y planeamiento regional en los primeros años 70.

Coordenadas de un nuevo cambio en el panorama cultural y en la situación real de las ciudades. Balance de la planificación regional en el desarrollo económico. Marco comparado de la experiencia europea, 79

Planificación del Desarrollo Económico "versus" planeamiento urbano y regional en la experiencia española, 85

Modificación del marco institucional español del planeamiento territorial. La Reforma de la Ley del Suelo de 1975 y la aparición del Plan Director Territorial de Coordinación. La Ley de Régimen Local y las Áreas Metropolitanas, 87

Una nueva propuesta de planeamiento territorial de Madrid: "Madrid 2000" (Avance de Esquema Director de la Subregión Central). De la comprensividad a la sectorialidad: los Planes Especiales, 93

107 IV.- Crisis conceptual, institucional y profesional en los años 70 y 80.

Transformación del panorama político e institucional. Descentralización administrativa y poder municipal. Situación de Madrid, 107

Carácter innovador del Programa de 1978, para el planeamiento metropolitano de Madrid. Desarrollo parcial y aborto político de una experiencia fértil, 110

Nueva reflexión sobre la dimensión territorial del planeamiento, 114

Antagonización política y exaltación municipalista. Fin del Programa de 1978. Reorganización institucional y primeras Directrices, 115

Los límites de la fragmentariedad y de la compatibilización. Desarrollo del planeamiento municipal. La falsa cobertura teórica y la introversión del planeamiento, 116

La defección de los arquitectos ("el urbanismo no es posible"), la polémica entre plan y proyecto ("zapatero a tus zapatos"), y la reflexión sobre la crisis del planeamiento y de la ordenación territorial, 118

123 V.- Recuperación del planeamiento territorial en los años 80 y 90.

La dimensión territorial del planeamiento en la actividad urbanística de las Comunidades Autónomas, 123

Reivindicación política de la coordinación territorial supramunicipal, desde la Comunidad autónoma de Madrid. La Ley de Ordenación Territorial y el planeamiento regional. Elaboración de Directrices, 127

Nueva reflexión sobre metrópolis, territorio y crisis, y nueva reflexión sobre planeamiento territorial, 128

Hacia la construcción de un proyecto global de región. Nuevas bases para las Directrices de Ordenación del Territorio. Estrategias territoriales de ámbito subregional. Una propuesta de síntesis para los años 90, 137

Continuación de la construcción de un proyecto regional. Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo: aparición del Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases para su elaboración, 144

149 Epílogo.

155 Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

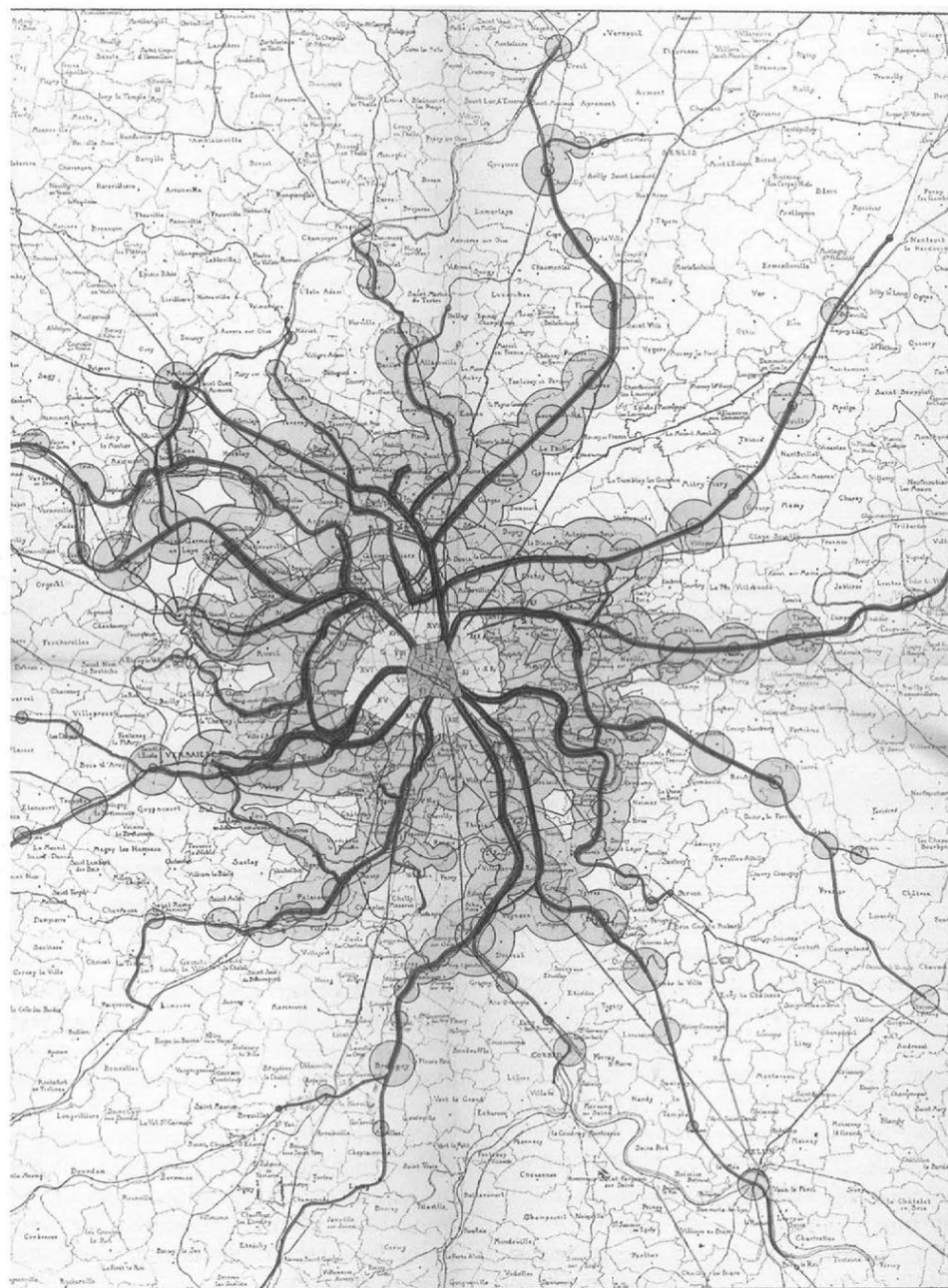
Planeamiento urbano y planificación regional. Introducción histórica y conceptual. Referencia a la situación del tema en la cultura urbanística universal a mediados de este siglo.

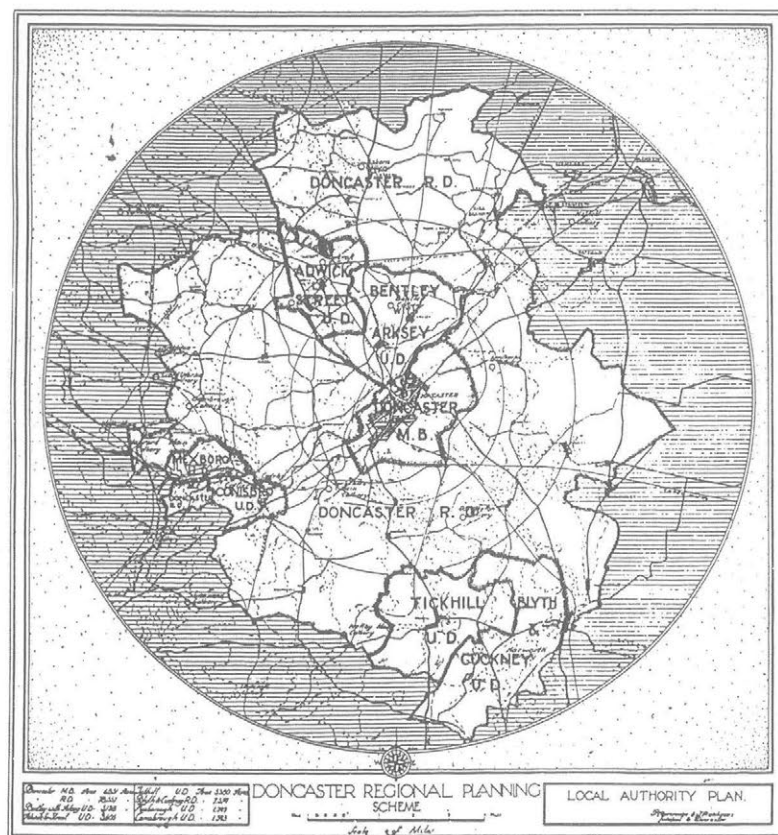
El significado actual de la expresión "planeamiento regional" dista mucho de ser unívoco. Por el contrario, la expresión puede aludir a contenidos muy diferentes según sea usada en diferentes campos disciplinares. Se puede hablar de "planeamiento regional" en relación con una previsión de superficies destinadas a distintas actividades, funcionalmente interrelacionadas por un sistema de comunicaciones, localizadas territorialmente sobre un ámbito amplio y supramunicipal. Se trata en ese caso, de un planeamiento de carácter esencialmente físico, cuya finalidad es establecer un proyecto de organización de un fragmento de espacio geográfico de cierta unidad (a veces dada simplemente como el espacio en torno a una gran ciudad). Pero la misma expresión se puede referir también a una estrategia de desarrollo económico para ese territorio, que necesita escasas referencias espaciales porque actúa sólo a través de incentivos sectoriales. E incluso podría referirse a distribución de recursos entre regiones. De hecho, en la abundante literatura producida bajo esa rúbrica, es imposible orientarse sólo por los títulos, acerca de los contenidos. Lo cual crea confusión e incertidumbre acerca del verdadero sentido de la expresión, ante una amplitud tan grande de significados, o acerca de la verdadera naturaleza de una actividad tan multifacética. "Regional planning is viewed as a particular form of planning action which may be invoked for a variety of different reasons and purposes. It also follows, by implication, that regional planning is not and cannot be characterized as being economic or social or physical planning; it cuts through and may embrace all such forms of planning"¹. En cualquier caso es preciso señalar que, en estos momentos, y en términos generales, "regional planning" es una expresión que se entiende mucho más frecuentemente referida a las políticas de desarrollo económico y social, que a las de ordenación física. Porque en el fondo, lo que queda de las experiencias planificadoras de los años 60 y de las elaboraciones teóricas que las acompañaron desde los 50, es que la dimensión regional era la escala necesaria para la desagregación de la política económica nacional. Y las confusiones vienen del hecho de que en esos años, lo físico y lo económico tuvieron desarrollos independientes, que no obligaron a diferenciar claramente ambas dimensiones. Y como la dimensión económica tuvo políticamente mucha más importancia que la física, ocurre todavía, como herencia, que en general, el planeamiento regio-

nal es entendido mayoritariamente como un instrumento de las políticas de desarrollo económico.

Porque tradicionalmente, la planificación física territorial, entendida como planificación de la utilización del territorio, era formulada al margen de planteamientos económicos o, al menos, con planteamientos económicos muy genéricos e indeterminados, y estaba referida siempre al largo plazo. De este modo, se entendía que podía desarrollarse con bastante independencia de la programación económica, que necesita ser formulada para horizontes temporales más cortos. Se producía así una especie de división conceptual y un implícito reparto de competencias, en base al cual, la planificación territorial se encargaría de las decisiones y estrategias de fondo, válidas para largos períodos, y la planificación económica establecería la programación y la instrumentación de las acciones a corto plazo, a desarrollar en el mismo territorio. Lo cual se traducía de hecho, en que la primera se limitaba a plantear esquemas intemporales de organización espacial (a través del trazado de las infraestructuras y la distribución de los usos del suelo) destinados a actuar como "recipientes". Los intentos realizados posteriormente para aproximar ambas formas de planificación, e incluso hacerlas coincidir en una única actividad, no fueron nunca plenamente satisfactorios, de modo que subsiste esa diferenciación y ese carácter de "recipiente" para la planificación territorial. Pero con ello, subsiste también la confusión, porque nunca ha llegado a ser formulada de modo explícito, ni aceptada, ni asumida, esa diferenciación y ese reparto de papeles, quedando siempre en la ambigüedad y en la duda la verdadera naturaleza del planeamiento regional, como encuentro de lo físico y lo económico.

Por eso, si ahora, en este trabajo, queremos utilizar esta expresión, de acuerdo con la intención del encargo recibido, entendiendo que el planeamiento regional es una forma de planeamiento territorial (vinculado a factores físicos como utilización del suelo, zonificación, protecciones ecológicas, etc.) aunque ese planeamiento fundamentalmente físico, sea capaz de ofrecer el marco de referencia (recipiente) de las inversiones económicas, debemos tener cuidado de advertirlo y de dejar claro que ese es el punto de partida conceptual. Y si lo que queremos es estudiar la evolución histórica de los intentos de hacer planeamiento regional en un determinado ámbito geográfico de este país, nos encontraremos necesariamente con la mencionada confusión, en la medida en que el país pasó también por el período de interrelaciones difíciles, (operativas y conceptuales) entre las políticas de desarrollo económico y las aspiraciones del planeamiento físico. Porque para muchos, ese estudio histórico debería referirse fundamentalmente a cosas tales como la instauración y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas en los años 20 y 30, la aparición de los





Planes Provinciales de Ordenación Económico-Social en los 40, el Plan Badajoz en los 50 y el Desarrollo Regional puramente económico, de los Planes de Desarrollo Económico de los años 60 y 70, llegando incluso, al actual Plan de Desarrollo Regional 1989-1993, formulado por el gobierno español en relación con los Fondos estructurales de la Comunidad Europea. Y eso no es, obviamente, lo que se nos ha solicitado. Pero por otra parte, tampoco puede hacerse ese estudio histórico, referido exclusivamente a la planificación física, porque de hecho, ésta ha sido más o menos intensamente afectada por las manifestaciones sucesivas y diversas de la planificación económica y la historia de ésta última forma parte del entorno histórico y cultural de la primera.

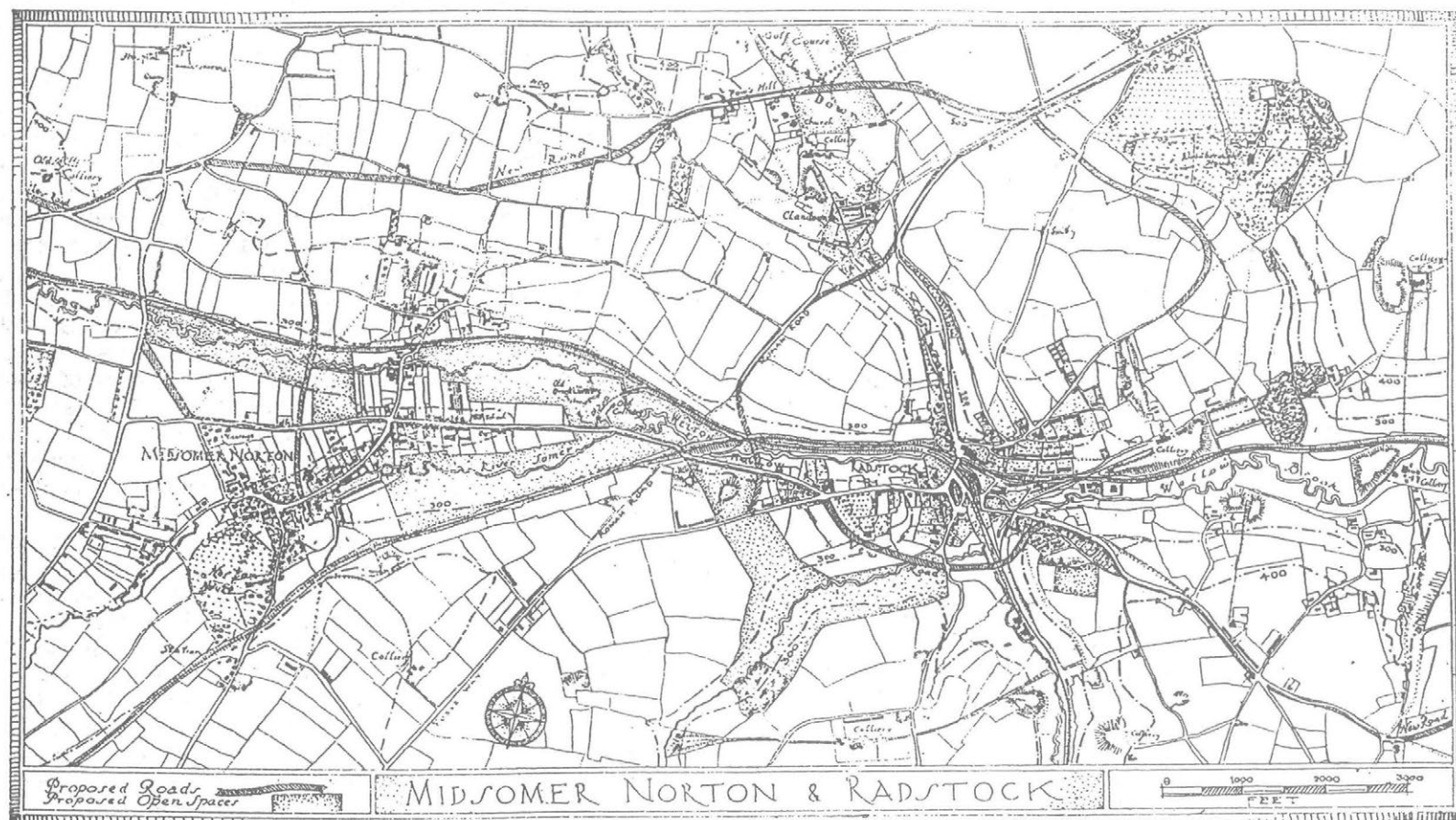
Por otra parte, no existe una forma evidente y obligada de distinguir entre lo que, en nuestra lengua, significan las palabras plane-

amiento y planificación. A no ser que, voluntariamente (y de modo explícitamente advertido), y con apoyo en segundas acepciones, se restrinja esa amplitud de significados y se vincule la segunda con la idea de acción (organización de acciones) y la primera sólo con la preparación de planes y proyectos. Así, la planificación tendría un sentido más ejecutivo e instrumental, referida a plazos cortos o medios, mientras que el planeamiento se mantendría más en el terreno de la previsión propositiva y de la proyección (acción y efecto de proyectar), referido al largo plazo.

Si esas palabras se consideran referidas a la ciudad y al territorio, se puede comprobar que, históricamente, se ha producido de hecho, en este país, una cierta diferenciación (aunque nunca explícitamente reconocida ni asumida) en la utilización de ambas palabras, que no es posible en otros idiomas, que sólo utilizan una. La palabra planeamiento, utilizada tradicionalmente en referencia a la ordenación física de la ciudad, fue definitivamente consagrada para ello por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (de tan larga vigencia y profunda acción sobre la configuración de nuestra cultura urbanística) que, en todo su copioso articulado dedicado al tema, no utiliza ni una sola vez la palabra planificación y sí, constantemente, planeamiento, para referirse a la ordenación urbana. Y, en cambio, cuando en los años 60 se abordó la política de Desarrollo Económico, encaminada al desencadenamiento de acciones de impulsión, fue la palabra planificación la que se utilizó para designar la programación de esas acciones dentro de los planes económicos, sin que se hablase nunca de planeamiento económico. Y así sigue siendo, en la etapa actual de incipiente resurgimiento de la política regional. Por eso subsiste una cierta incertidumbre sobre si el uso de una u otra palabra introduce o no alguna diferencia conceptual. En esta situación, optar por no hacer distinción utilizando indistintamente ambas, aunque sea legítimo, es desperdiciar la posibilidad de reducir la incertidumbre, la cual se multiplica al añadirle a las dos, los calificativos matizadores necesarios: urbano, económico, físico, estratégico...

Esta disquisición lingüística, en el principio de este trabajo, está justificada en la medida en que, con apoyo en la riqueza de nuestro léxico, la mencionada distinción puede ayudar a clarificar, al menos dentro de dicho trabajo referido al planeamiento regional de Madrid, un panorama conceptual lleno de ambigüedades y equívocos, que pueden disminuir si aceptamos distinguir, de acuerdo con esa diferencia señalada, entre planeamiento regional y planificación regional. Recordemos simplemente, como acabamos de señalar, que en la cultura universal, la expresión "regional planning" tiene un significado mayoritariamente asumido, que remite directamente al terreno del desarrollo económico, y sólo a él, sin más referencia al terreno físico, que la adopción de la región como unidad espacial de actuación. Y recordemos también que esa actividad planificadora se desarrolla, muy frecuentemente, sin referencia alguna a lo que era el "regional planning" elaborado previamente por la cultura urbanística preexistente. "Regional planning was intended to reduce, and in the long run to eliminate, major inequalities of income among regions"². "Regional planning is concerned with decisions to develop the infrastructure of economy, and with the location of employment and population"³.

Plan Regional de Bristol. Área de Midsomer y Radstock. 1930. (Previsión equilibrada de mantenimiento del espacio rural, ampliación de la red viaria y aumento de la población en 50.000 hab.)



Queda claro pues, que en este trabajo, al hacer un seguimiento del desarrollo histórico del planeamiento regional de Madrid, el objeto de estudio es fundamentalmente el planeamiento físico, es decir el intento de ordenación espacial del territorio que rodea a la ciudad (de ámbito variable según los momentos). Pero también, es preciso tener en cuenta otros significados, contenidos en la expresión "regional planning", tanto en relación con el marco comparado de otras experiencias, como con la intención de contextualizar históricamente la relación del planeamiento físico con las otras formas de planeamiento o planificación con las que ha estado relacionado y de las cuales es imposible, en algunas ocasiones, desligarlo. Porque si, como

es sabido, una planificación económica sin referencia física, puede crear problemas inconvenientes en su repercusión sobre el espacio geográfico real, un planeamiento físico sin vinculación alguna con medidas económicas, puede no pasar de ser un hermoso dibujo, o un ejercicio ilusorio sin utilidad. Y es interesante consignar en este repaso histórico, las ocasiones en que ello ha sido así, y aquellas en que se ha dado una intención de que lo físico esté económicamente soportado.

Históricamente, la idea del "regional planning", una cierta forma de entender y realizar una operación denominada planeamiento regional, había aparecido tempranamente, ligada en buena medida

con el planeamiento urbano. Pero no sólo como forma de ordenar el crecimiento urbano sobre el territorio circundante, en el caso de una gran ciudad que necesita de él para expandirse y utiliza los pueblos periféricos o crea nuevos núcleos-satélites para esa expansión, sino como ordenación pretendidamente integral de un territorio, en el que se quieren conseguir objetivos de bienestar social y equilibrio ecológico. Se pueden invocar antecedentes desde finales del siglo anterior, en la medida en que ciertas propuestas de tratamiento del desarrollo de la gran ciudad, habían anticipado teóricamente visiones que utilizaban el territorio circundante, como en los casos de la Ciudad Lineal y de la Ciudad Jardín. Y también los estudios de expansión de grandes ciudades de principios de este siglo (París, Berlín...), que habían extendido a un amplio espacio supramunicipal, las posibilidades de atender ordenadamente las demandas de suelo de esa gran ciudad. Pero en los años 20 y 30, se fue abriendo camino otra perspectiva, desde la cual se trataba de descubrir, utilizar y potenciar la relación casuística de cada ciudad con las peculiaridades del territorio en que se encontraba enclavada, identificando la naturaleza y características físicas, económicas, sociales y hasta históricas y culturales de la unidad territorial de la región, contando con el papel, no necesariamente de protagonismo total, de sus núcleos urbanos. El planeamiento regional que así nace, era no obstante, como ocurría con los planes urbanos, fundamentalmente físico, de previsión de destinos de usos del suelo y de localización de actividades, especialmente de áreas de expansión urbana y protecciones paisajísticas, en los cuales, cualquier otro tipo de previsión de carácter económico o social, no pasaba de ser propuesta de intenciones y enunciación de conveniencias en el sentido de lo que se estimaba deseable y debía ser conseguido por medios ajenos al propio plan. En esa línea estaban, por ejemplo, los planes regionales británicos del Sur de Gales (1920) o de Doncaster (1922), y el alemán de la Región del Ruhr (1920).

Así era especialmente en Europa, donde esta línea de pensamiento encontraba sus iniciales inspiraciones en la noción de "región natural" elaborada por la geografía francesa, con no poca carga de determinismo (1910)⁴, y después, en las brillantes intuiciones (de fuerte arrastre intelectual, a pesar de su escaso desarrollo) de Patrick Geddes (1914), encaminadas primordialmente a mejorar las condiciones de la vida cívica en armonía con el territorio (retengamos la referencia a su temprana formulación del tratamiento integral del valle fluvial, tomado como "unidad geográfica característica" o "región esencial"). También hay que señalar la enorme influencia de aquel antiguo antecedente, ya mencionado, que más allá de la idea de la ciudad-jardín como nueva forma de hábitat, estaba contenida como diagrama de organización territorial descentralizadora, en la exitosa propuesta de Ebenezer Howard (1898), que para entonces había traspasado todas las fronteras, había estimulado la extensión de las actitudes de repulsa hacia la gran ciudad, y había dado lugar a nuevas y variadas representaciones diagramáticas de propuestas teóricas de descentralización urbana, que circulaban por los ámbitos estudiosos y profesionales, generalizando la aceptación de las excelencias de un modelo simple de organización urbano-territorial, basado en la contención del crecimiento urbano, mediante el establecimiento de cinturones de suelo

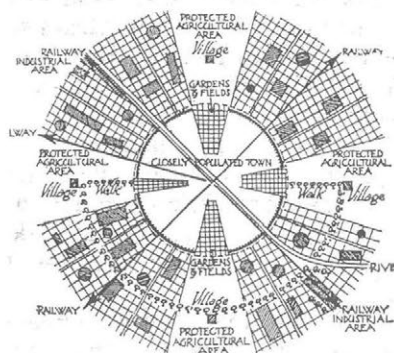
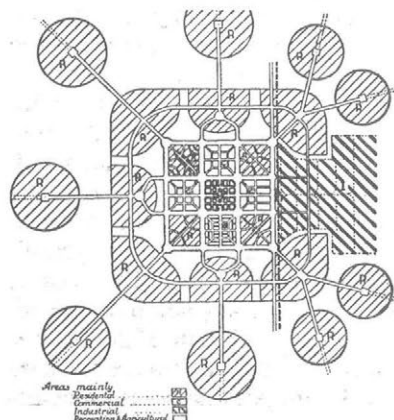
rural, y la creación de núcleos-satélites, distribuidos más allá por el territorio.

Pero en Estados Unidos estaba floreciendo paralelamente, un movimiento de parecida orientación, que en 1926 había producido un documento con categoría de hito: el Informe sobre un Plan para el Estado de Nueva York, que estudiaba los problemas de aquel territorio dominado por la gran ciudad, y proponía líneas de tratamiento, que incluían previsiones para la organización espacial del transporte, en relación con la localización de las actividades y el crecimiento de la población⁵. Este movimiento regionalista americano era quizás algo diferente del europeo, por su mayor énfasis explícito en los aspectos sociales, en la distribución equilibrada del bienestar y la calidad de vida, y en el carácter democrático del proceso, que debía basarse en la acción colectiva de la comunidad regional. Y diferente también por un mayor peso de la formulación de estrategias para conseguir esos objetivos sociales, apoyados en un planeamiento físico. Pero coincidía esencialmente en los planteamientos teóricos básicos, en los deseos de contener el crecimiento de las grandes ciudades, y en la conveniencia de ordenar con visión de conjunto, el uso de los recursos naturales, la distribución de actividades y población, la disposición de sus infraestructuras y equipamientos, tomando a la región como unidad espacial de referencia. "Regional planning involves the development of cities and countrysides, industries and natural resources, as part of a regional whole"... "for the purpose of laying a sound physical basis for the good life"⁶. Y esa base física se establecía a través de un planeamiento físico de amplia escala, que a veces se confundía (y se sigue confundiendo) con los planes de extensión urbana, porque el planeamiento urbano que venía desarrollándose desde antes, había empezado a considerar necesario enfocar el desarrollo urbano desde una perspectiva territorial, ampliando la visión al entorno de la ciudad, sin que ello constituyese realmente una "perspectiva regional". El propio Geddes había dejado constancia de esa confusión hablando admirativamente del "plan regional" de Burnham para Chicago, que como mucho, no pasaba de ser una propuesta, de gran tamaño superficial, de aplicación de los principios de planeamiento urbano de la "City Beautiful". Y lo mismo les ocurría a quienes, oyendo los planteamientos del "regional planning" británico, querían hacer la misma lectura del enfoque germánico, con el modelo de la Grosstadt, confundidos simplemente por una cuestión de tamaño. Porque este modelo (que había quedado bien definido desde el concurso para el plano del Gran Berlín y la subsiguiente Exposición Internacional de Urbanística de 1910) respondía a la necesidad de organizar el crecimiento indefinido "natural" de la gran ciudad, preparando el esquema infraestructural (radial, por "natural") y la zonificación del espacio circundante (generalmente en sectores separados por cuñas de espacios verdes), y sólo por las dimensiones, llegaba a hablarse de región, y no porque se hubiese partido del enfoque, cualitativamente diferente, del planeamiento regional.

Porque para ese movimiento intelectual y social, que se llamó "regionalismo", una región era algo más que un área geográfica grande, con independencia de cualquier desarrollo urbano. Era un espacio con personalidad propia, creado históricamente por unos grupos humanos en interacción con el medio físico, una pieza eco-

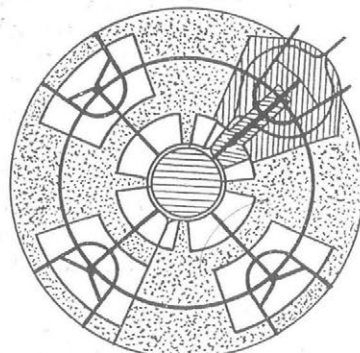
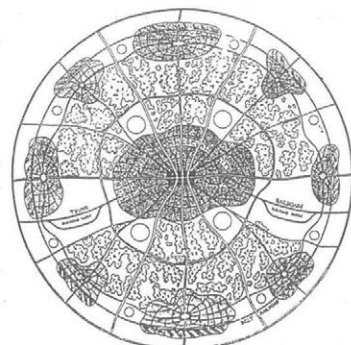
Raymond Unwin. 1922. Esquema de organización de una ciudad industrial y sus satélites.

Adolphe Rading. 1924. Esquema de organización regional con limitación de la ciudad central, protección de áreas agrícolas y previsión de crecimiento en núcleos satélites.



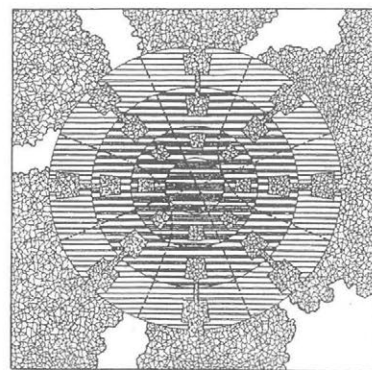
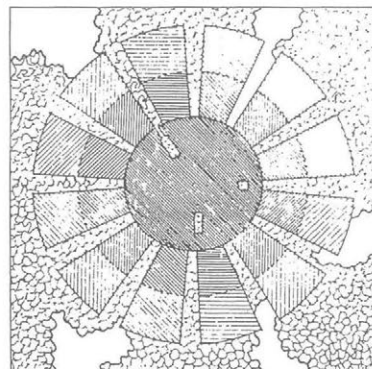
Robert Whitten. 1923. Esquema radioconcéntrico de organización de una ciudad y sus satélites.

Robert Whitten. 1935. Esquema radioconcéntrico de organización de una ciudad y sus satélites.

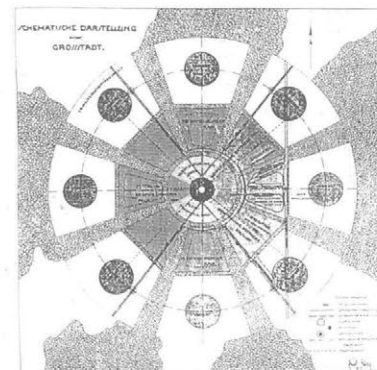
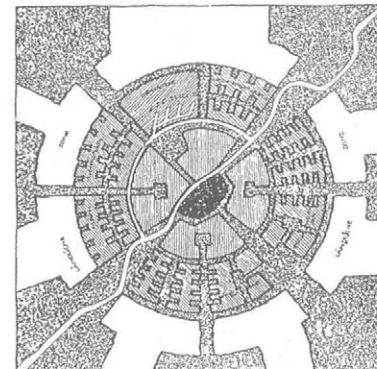


Eberstadt. 1910. Esquema radial de organización del crecimiento de la Gran Ciudad.

Martin Wagner 1915. Esquema radial de organización del crecimiento de la Gran Ciudad.



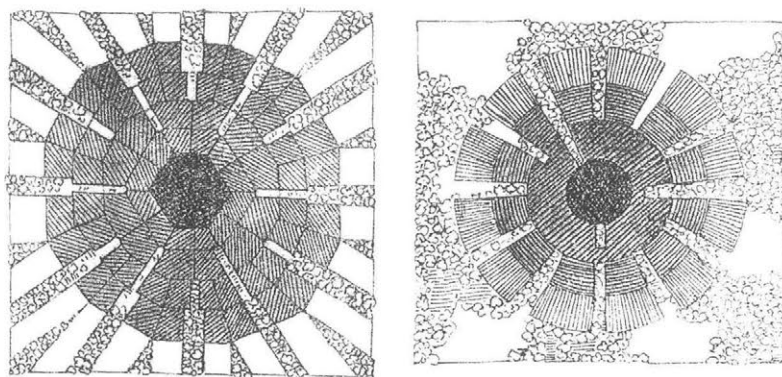
Paul Wolf. 1912. Dos esquemas radiales de organización de desarrollo urbano. En el segundo se han incorporado los satélites, ofreciendo una especie de síntesis con el modelo howardiano.



lógica del paisaje cultural. Vale la pena de transcribir la conceptualización de Mumford, activo participante en ese movimiento al menos desde 1923, fecha en que se creó con su presencia, la Regional Planning Association of America. Vale la pena, porque se trata de unos párrafos antológicos, que permiten entender la más pura expresión del pensamiento regionalista, que habría de inspirar durante mucho tiempo después, la orientación de las políticas económicas y territoriales, integradas con la atención al medio físico, en América y en Europa. Cuando él escribió estas palabras, con su pensamiento bien estructurado (1938), ya era mundialmente conocido como urbanista y crítico social, a través de resonantes ensayos en los que había realizado una interesante interpretación de la historia de la civilización occidental, en la que explicaba el papel decisivo que había jugado la organización territorial en la creación

de la cultura urbana y proponía el planeamiento regional como arma estratégica para crear el nuevo orden social "biotécnico". Así empezaba a sentirse en Europa el respaldo que, a las concepciones regionalistas europeas, le llegaba desde el movimiento regionalista americano, cargando de intención social el contenido del planeamiento físico.

"Rationally defined, the locus of human communities is the region. The region is the unit-area formed by common aboriginal conditions of geologic structure, soil, surface relief, drainage, climate, vegetation and animal life: reformed and partly re-defined through the settlement of man, the domestication and acclimatization of new species, the nucleation of communities in villages and cities, the reworking of the landscape, and the control over land, power, climate, and movement provided by the state of technics.



In other words, the region, as a unit of geographic individuation, is given: as a unit of cultural individuation it is partly the deliberate expression of human will and purpose. The poles of these two aspects of regional life are the raw physiographic region and the city: they express the extremes of natural and human control. The human region, in brief, is a complex of geographic, economic, and cultural elements. Not found as a finished product in nature, not solely the creation of human will and fantasy, the region, like its corresponding artifact, the city, is a collective work of art. One must not confuse the region, which is a highly complex human fact, with arbitrary areas carved out to serve some single interest, such as government or economic exploitation⁷.

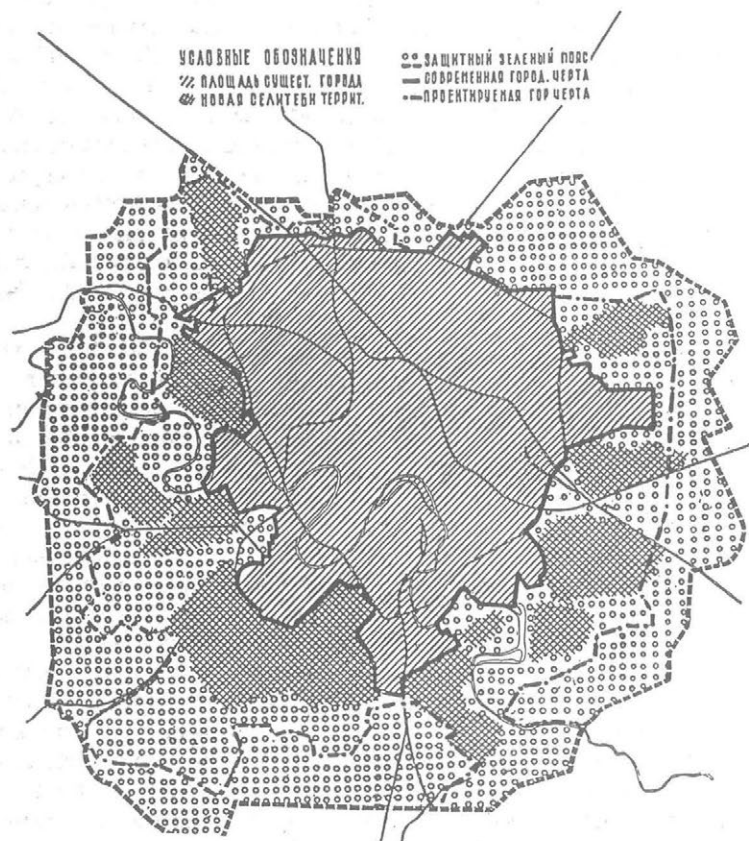
Tanto en América como en Europa, el regionalismo era una manera de enfocar el futuro, que suponía una reacción ante las nuevas formas de organización social, en gran medida percibidas más bien como desorganización. En su base estaba la oposición al crecimiento excesivo de las grandes ciudades y a la decadencia del campo a través de las grandes migraciones en busca de trabajo. Pero es importante notar, que sus principales propuestas, no se planteaban los temas claves posteriores, relacionados con la propulsión del desarrollo económico. Porque, herederas de muchos ecos del utopismo reformista, las propuestas del regionalismo estaban dirigidas hacia el reequilibrio entre el campo y la ciudad, hacia la restauración de la armonía entre hombre y naturaleza, y hacia la construcción de una vida mejor, basada en la vitalización de la comunidad social, cohesionada y solidaria. Se trataba de recuperar o de establecer una especie de equilibrio ecológico social sobre un territorio dotado de una cierta coherencia física, social y cultural⁸.

Pero había ocurrido por otra parte, que después de la Primera Guerra Mundial, había empezado a detectarse débilmente en algunos países europeos, la importancia política del problema de la desigual distribución de la población, de los recursos y de las actividades productivas, lo cual, ya en los años 30, agravado por la crisis económica mundial, mostraría su cara más grave con el aumento de las tasas de desempleo, fenómeno que afectaba también gravemente a los Estados Unidos. Ello había conducido a las primeras formulaciones de las políticas económicas de fomento intencionado, para atender a la falta de desarrollo de las áreas más deprimidas, a través de la creación de puestos de trabajo, incentivando el traslado y creación de industria, con medidas económicas y fiscales. E inmediatamente se puso en relación esa desigualdad, con el crecimiento hasta la congestión, de otras áreas económicamente dinámicas, especialmente coincidentes con las grandes ciudades, que absorbían flujos de inmigración procedentes de las deprimidas, abriéndose paso en los ámbitos políticos, como la gran estrategia salvadora, la idea de la descentralización provocada: provocación del desarrollo económico mediante acciones directas e indirectas, de carácter fundamentalmente económico. En Inglaterra, la preocupación política por el desempleo en las áreas deprimidas, llevó a la aprobación de la *Special Areas (Development and Improvement) Act* de 1934, primer intento oficial de resolver el problema del empleo por la creación de puestos de trabajo, y primer intento de influir políticamente en la distribución espacial de la actividad económica.

La historia posterior es mejor conocida. A partir de 1937 empezó a estimularse la creación o traslado de industrias y el problema se relacionó con lo que se percibía como excesivo crecimiento de Londres y otras grandes ciudades. Todo ello condujo al famoso Informe Barlow (1940) sobre la distribución de la población industrial, considerado como el hito fundamental del desarrollo del planeamiento regional en Inglaterra, que, aunque primordialmente económico, fue muy influyente en la evolución del planeamiento físico, y concretamente en la preparación del plan de Londres de 1944, que sirvió de base a la política de creación de ciudades nuevas acometida por el Gobierno Británico a partir de 1946⁹.

El crecimiento de Londres revelaba, por una parte, ser consecuencia del éxito económico y de las ventajas de la alta concentración, mientras que, por otra, manifestaba las grandes dificultades existentes para acomodar a la población y a las actividades que seguían afluyendo. El Informe Barlow analizaba por primera vez las ventajas y desventajas económicas originadas por la concentración de personas y actividades en determinadas regiones del país, señalando que la congestión de algunas grandes ciudades y el desempleo en las regiones deprimidas, eran aspectos del mismo problema y que la contención de las metrópolis explosivas podía contribuir a mitigar el problema de esas áreas deprimidas. Esta constatación y la metodología y estrategia preconizadas en el Informe, tuvieron un enorme impacto inmediato en las formulaciones teóricas y prácticas del planeamiento regional que ha durado hasta fechas bastante recientes, influyendo también, como decíamos, en el propio planeamiento urbano, que antes del Informe no se planteaba el tema de la distribución territorial equilibrada de población y actividades entre regiones y ciudades. Y es ese el momento en que los esquemas y diagramas circu-

НОВАЯ ТЕРРИТОРИЯ



lares descentralizadores de principios de siglo, empiezan a convertirse en planes reales de ciudades concretas.

En 1943 se creó el Ministerio de Planificación Urbana y Regional, que trabajó en el desarrollo de las ideas del Informe Barlow preparando procedimientos de descentralización a través de planes urbanos de ciudades y planes territoriales de condados. La Town and Country Planning Act de 1947, vendría a establecer la tipología y las características de los planes urbano-territoriales del sistema institucional británico, que permanecería vigente durante mucho tiempo, sirviendo de soporte a una nueva serie de planes urbanos que con-

cedieron a Inglaterra un rango preeminente en la cultura y en la política urbanística universales de la mitad de siglo.

Aparte del ya mencionado Greater London Plan de 1944, fueron muy significativos los planes regionales del Clyde Valley (1946), que insertaba aspectos de planificación económica y social en el espacio regional, y el Plan del Área de Desarrollo del Noreste (1949) que, por el contrario, es fundamentalmente un plan físico (con consideraciones económicas), que consagra la selección intencionada de áreas de desarrollo potencial y áreas a abandonar por su incapacidad de atraer industria, y se convirtió en referencia de muchos planes posteriores.

En Estados Unidos, después de la Gran Depresión y gobernando Roosevelt, se había abierto un período excepcional de intervencionismo, en el que se puso en marcha un programa de recuperación económica basado en el desarrollo de los recursos naturales por regiones, llegándose a plantear la introducción de una planificación nacional por la National Planning Board en los primeros años 30. Dentro de esa nueva situación, el regionalismo previamente definido, tuvo un papel inspirador, con la colaboración expresa de la Regional Planning Association of America. Por otra parte, también fue influyente la labor de la National Resources Planning Board, que, entre 1936 y 1943, publicó una serie de trece estudios de planeamiento regional, cubriendo regiones tan distintas como Nueva Inglaterra, Alaska, Arkansas o San Luis. Y fue en ese contexto, cuando se pusieron en marcha las operaciones de desarrollo regional integral sobre el modelo de las cuencas fluviales, de las cuales fue la más conocida la del Tennessee Valley, que, aunque aisladamente, demostró la posibilidad de descentralizar efectivamente sobre áreas nuevas, el desarrollo urbano e industrial y fue y sigue siendo un referente histórico de experiencia integral de planificación.

Hay diversas experiencias nacionales, que se iniciaban entonces, que se pueden estudiar (desde el punto de vista que puede interesar en este trabajo) por la mayor o menor articulación de esa política económica de acciones incentivadoras y de inversiones estatales, con el preexistente planeamiento físico, urbano y regional. Porque inicialmente, la confluencia fue escasa, como correspondía al desarrollo de dos líneas independientes que se desconocían mutuamente. Y así, la nueva política de desarrollo económico, que pronto adoptaría como marco de acción la unidad territorial de la región (al irse imponiendo la desagregación de las acciones estatales sobre unidades territoriales y administrativas menores) se iría perfilando como una planificación regional de carácter económico, que se desarrollaría a través de medidas y de acciones económicas repartidas por regiones, con independencia del planeamiento urbano y regional preexistente o simultáneamente elaborado. Hasta que en el desarrollo de cada una de esas experiencias nacionales, fue haciéndose más o menos visible la importancia de las repercusiones físicas originadas por el reparto de las acciones económicas, y se fue produciendo la conciencia de la necesidad de acercar la planificación económica al planeamiento físico, como forma de prever esas repercusiones de manera previamente seleccionada espacialmente.

La experiencia francesa, que tan importante sería luego, con una instrumentación propia, distinta de la británica, estaba aún sin desarrollar. Con total independencia del planeamiento urbano, que con-

taba desde 1919 con su estatuto jurídico regulador y configurador, se había planteado justamente después de la 2.^a Guerra Mundial, la necesidad del “*amenagement du territoire*” como parte subsidiaria de la planificación económica y en relación con la recién observada importancia del fenómeno de la desigual distribución geográfica de los recursos, del desarrollo económico, del empleo y del nivel de vida. Y también en relación con la macrocefalia de la red urbana y la gran concentración en la región parisina, con constante emigración desde las regiones de más reducida productividad.

Un Decreto de 1946 había creado el Conseil du Plan y puso en marcha la preparación del Primer Plan Nacional para la modernización y equipamiento económico del territorio, tarea que asumió el Commissariat General du Plan de Modernisation et d'Equipement, dependiente del Ministerio de Finanzas, bajo la dirección de Jean Monnet, que había sido inspirador de la operación. Dicho Primer Plan (1947-1950) se planteaba en términos estrictamente económicos, a nivel nacional.

Pero simultáneamente se había creado el Ministerio de la Reconstrucción y el Urbanismo para encargarse de las maltrechas ciudades. El instrumento estaba definido desde 1919 a través de los planes urbanos que, a mediados de siglo, gozaban de larga tradición en el país, como guías de la expansión urbana. Estaban planteados sólo a nivel local, carentes de preocupación económica y, en general, de escasa repercusión sobre el territorio circundante a la ciudad, aunque había casos, como el de París, que habían dado lugar ya a la formación de estudios de ámbito supramunicipal. Pero hasta el momento, no había relación de la planificación económica con el planeamiento urbano, ni estaba institucionalizada ninguna clase de planeamiento regional.

Sólo al acabar ese Primer Plan, se plantea políticamente el principio de una modificación de esa situación, al enfocarse la continuidad del Plan (prolongado hasta 1953) con una mayor consideración del territorio, apareciendo entonces la idea de “geografía voluntaria”. Y entonces empieza a aparecer la escala territorial para el planeamiento, asumida por el Ministerio con una nueva Dirección de “*Amenagement du Territoire*”, que tiene que revisar el contenido y el ámbito de los planes de urbanismo locales y adoptar otra metodología para ellos, porque ahora sí se planteaba, en términos de localización espacial, el tema de la disposición de las áreas industriales a crear o impulsar, con intención de provocar la expansión descentralizada de la industria a través de frenos y prohibiciones (permisos) o de incentivos y estímulos (créditos, expropiaciones de terrenos, facilidades fiscales) sobre lugares concretos, entendiendo que esa localización industrial era el factor decisivo para el desarrollo económico y la fijación de la población. En todo caso, la experiencia francesa está ligada a la idea de una planificación económica centralizada de carácter estatal, y la expresión “*amenagement du territoire*” tiene siempre esa última referencia, lo cual, como veremos más tarde, hace que no sea equivalente a lo que ha venido a ser la “ordenación territorial” española, aunque originariamente haya derivado de ella.

Había en esos momentos, es decir, a mediados del siglo, otras experiencias europeas apenas esbozadas, de yuxtaposición de una incipiente planificación económica de nivel nacional, en trance de regionalización, con un planeamiento urbano de nivel local, de más antigua iniciación. Este precedía siempre, en efecto a la planificación económica, cuya necesidad se dejaba sentir como consecuencia de la preocupación política por el reparto desigual de la población y las

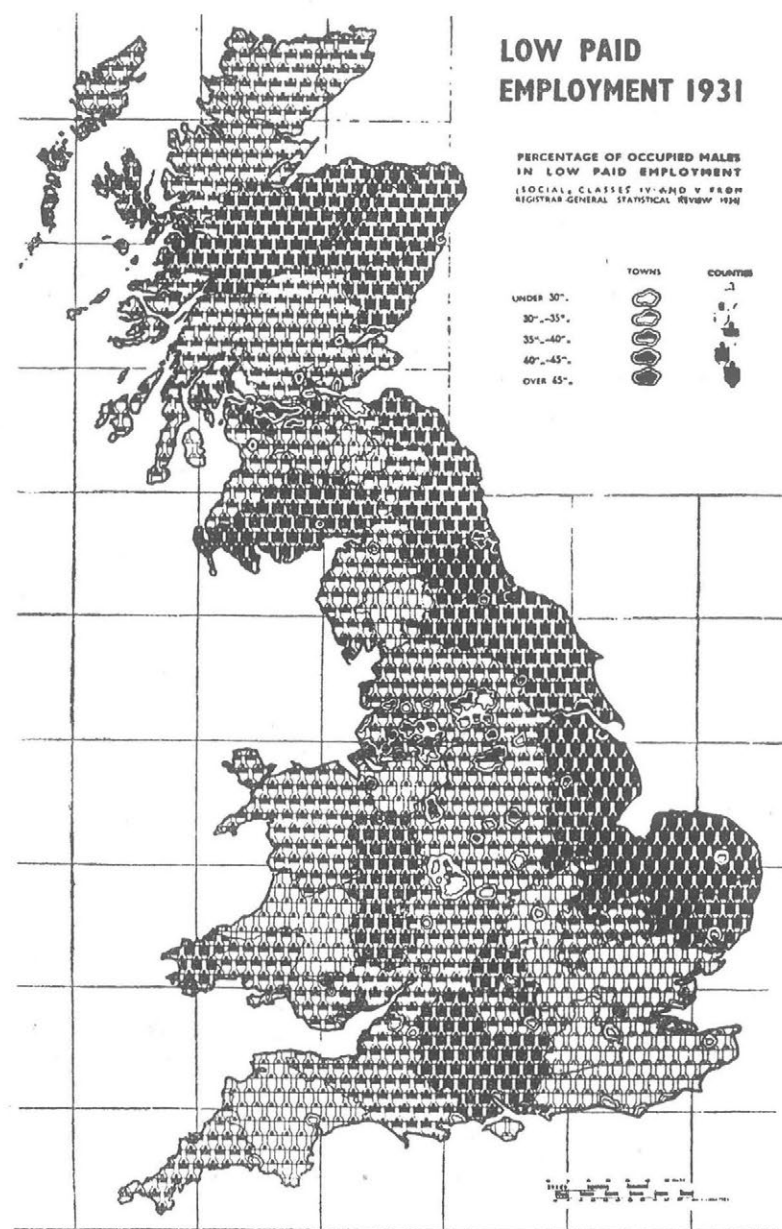
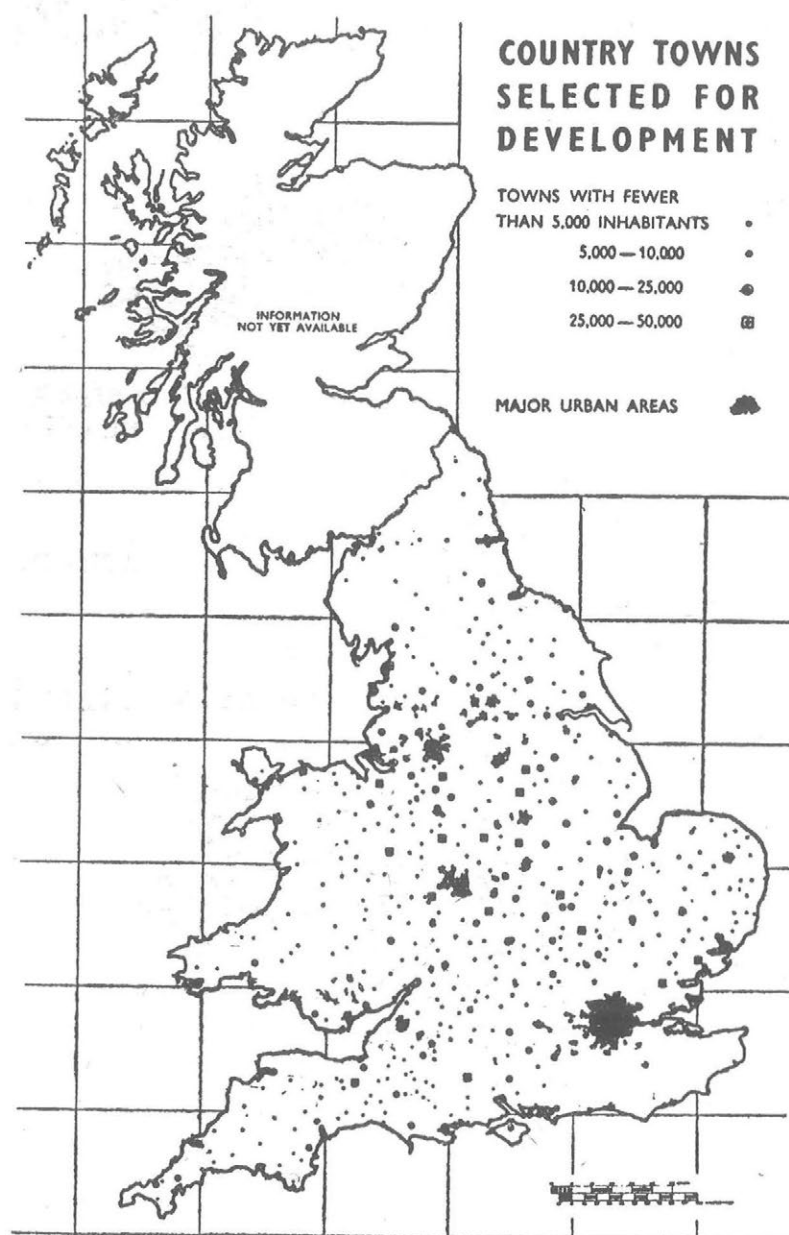
actividades, con los desequilibrios territoriales correspondientes y las disparidades de niveles de vida dentro del mismo país.

En Alemania, el prestigioso “*Städtebau*”, tan coherentemente configurado y codificado desde el siglo anterior, había proporcionado la base para evolucionar profesional y administrativamente, hacia la definición de una forma muy madura de planeamiento urbano, basada en el instrumento del plan regulador y la utilización generalizada de los conceptos de zonificación, parcelación, reglamentación de la edificación, normativa higiénica, etc. que constituía un “corpus” disciplinar muy operativo. A partir de él se fue planteando desde el Concurso de 1910 para el Plan de Berlín, la definición de la forma de crecimiento ordenado de las ciudades, de acuerdo con esa concepción de la “*Grosstadt*” a la que ya hemos aludido, que, de acuerdo con los supuestos generalizadamente aceptados, consistía en facilitar el “*natürliche Entwicklung*”, el “desarrollo natural” de la ciudad. Y éste, a su vez, como había dicho Baumeister mucho antes, consistía en “ir incrementando un núcleo central por todos sus lados”¹⁰. Y con cierta independencia, se habían producido también algunos estudios de ámbito regional, como el de la cuenca del Ruhr en 1920, que no habían pasado de análisis exploratorios con propuestas y recomendaciones de metas deseables. Un planeamiento territorial complementario del urbano y relacionado con la planificación económica, no se produciría hasta mucho después, cuando se hubieran mitigado los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial y disipado los resquemores de cualquier modo de dirigismo.

Holanda tenía también una planificación física local bien desarrollada en la que, por prescripción legal, los planes urbanos abarcaban todo el término municipal, por lo que eran también, en alguna medida, territoriales. La planificación regional de carácter económico, se instituyó en 1931, al hacerse visible, tras la Primera Guerra Mundial, la necesidad de ordenar algunos espacios a nivel supramunicipal. Y en 1941 se inició la preparación de un Plan Nacional de carácter fundamentalmente físico, pero destinado a conjugarse con la distribución espacial de las acciones de la política económica, especialmente en relación con la descentralización de población e industria, que históricamente aparecían concentradas en el Oeste del país.

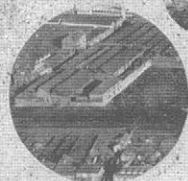
En Italia había una tradición de planeamiento urbano de carácter técnico-artístico, limitada a establecer las áreas de desarrollo de las ciudades, a determinar el trazado de las infraestructuras, y a regular la edificación. La definición de la naturaleza, alcance contenido y niveles de este planeamiento había alcanzado una formulación muy madura en la Ley de 1942, que permanecería inalterable durante muchos años después de la caída del fascismo. Su valor radica en la definición de una jerarquizada batería de figuras de planeamiento de diferente nivel (planes territoriales, municipales generales, municipales particularizados y planes intercomunales), así como por las formas de operativizar el planeamiento, desarrollando el sistema de expropiación y articulando las formas de la colaboración privada. Supone un gran esfuerzo de conceptualización en la línea de entendimiento del planeamiento físico urbano-territorial, que como veremos, servirá de inspiración a la legislación española de 1956. Pero la planificación económica, de regusto fascista, apenas subsistía en planes especialmente preparados para impulsar desarrollos a nivel regional. Su relación con el planeamiento local era inexistente.

La situación del planeamiento urbano en España, a mitad del



CENTRALIZATION MEANS

THAT PEOPLE MUST SPEND
HOURS TRAVELLING

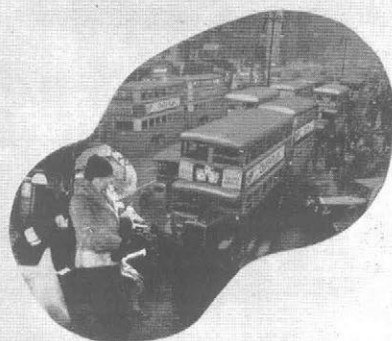


FROM THIS

TO THIS



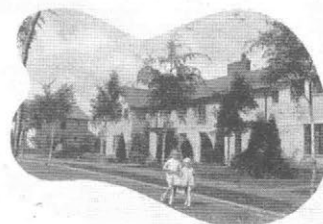
IN THIS WAY



LONDONERS SPEND £40,000,000 A YEAR IN
LOCAL FARES ONE TENTH OF LONDONERS
LIVE BY CARTING OTHERS ABOUT

DECENTRALISATION MEANS

REAL HOMES
FOR FAMILIES



WITHIN WALKING DISTANCE OF PLEASANT
WORK PLACES

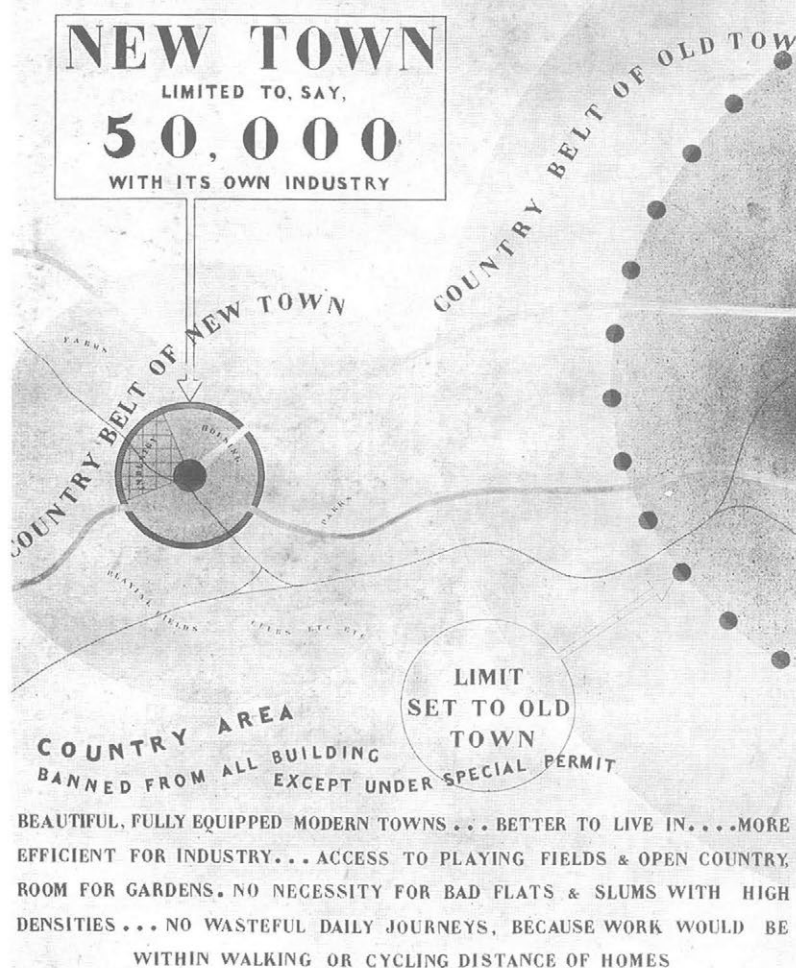


AND OF

PLAYING FIELDS
& COUNTRYSIDE



DECENTRALIZATION



siglo, reflejaba, en buena medida, la penetración del panorama europeo. Los planes de ordenación de las ciudades, definidos en el Estatuto Municipal desde 1924, eran típicos planes de extensión, realizados en la forma derivada del "städttebau" que algunos arquitectos españoles habían aprendido directamente en Alemania. También hay constancia de la penetración de las ideas del "regional planning" británico (enseñanzas académicas, escritos y diagramas de César Cort, artículos y conferencias de Rubió i Tudurí) que, desde los años 20 venían sonando repetidamente alrededor de la elaboración del Plan de extensión de Madrid (en algunas ocasiones para justificar ampulosamente un planteamiento que, a lo sumo, era comarcal) y que están reflejadas en la formulación del esbozo de "ordenación, según zonas, de las actividades que se ejercen dentro del territorio catalán", recogido en una conocida publicación de 1932, y en la elaboración del Plan Regional de Madrid, de carácter puramente físico, del que sólo se conoce la Memoria de 1939.

Por otra parte, los diagramas radiales y radioconcéntricos derivados del modelo de la Grosstadt, y del de Howard, respectivamente, estaban bien presentes en el planeamiento de Madrid. De modo muy simple en la emblemática propuesta de Jansen y Zuazo en 1929, y más matizadamente en el Plan de Bidagor de 1942, a ninguno de los cuales puede concederse la categoría de planeamiento regional. Por otra parte, la planificación económica ni se vislumbraba en el horizonte¹¹.

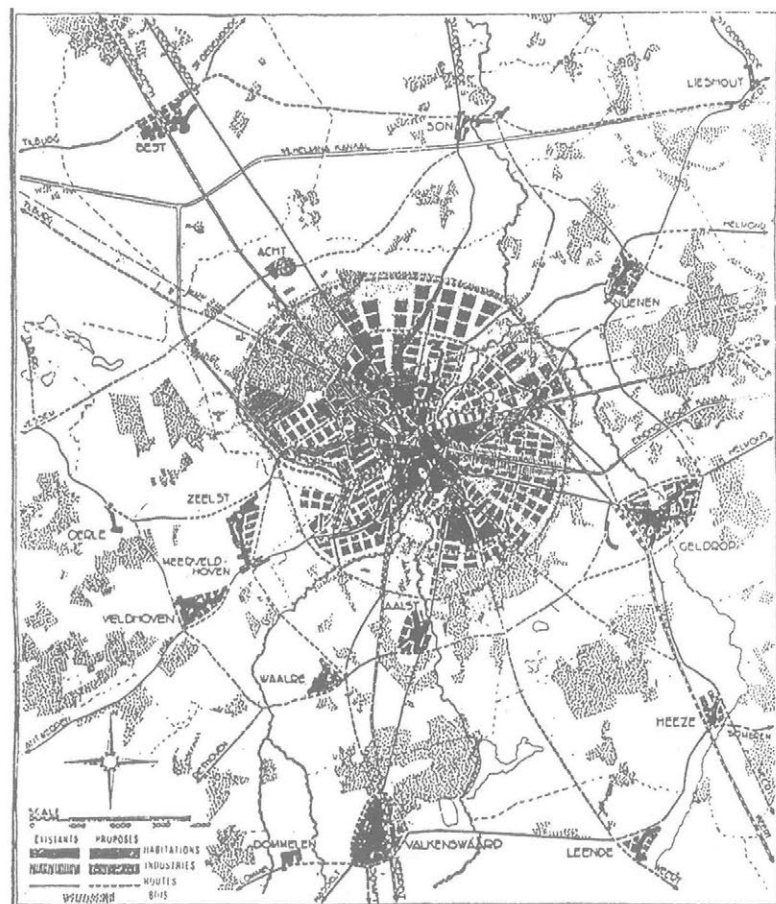
Podría resumirse este panorama general de la siguiente forma: en todos los casos, el planeamiento urbano se había venido desarrollando, en las primeras décadas del siglo, como una práctica ordenadora de la expansión urbana en un ámbito local. En algunos casos, habían aparecido formulaciones de ámbito mayor, unas veces por desbordamiento de una gran ciudad, necesitada de aumentar el suelo de su expansión, y otras porque el "regionalismo" estaba ligando a la ciudad con un territorio mucho más amplio, del que era un elemento más, y estaba conduciendo a entender la unidad física, económica y social de la región. Ambos tipos de planeamiento no contenían apenas más que previsiones de orden espacial, sin plantearse la intervención en la economía de sus ámbitos.

Por otra parte, como consecuencia de la preocupación política, suscitada por la toma de conciencia de las disparidades económicas regionales, y por la concentración creciente de población y actividades en determinadas ciudades, juzgada como muy inconveniente, se fue abriendo camino, durante los años 30 y 40, la idea de la necesidad de provocar procesos de descentralización industrial por procedimientos de naturaleza económica.

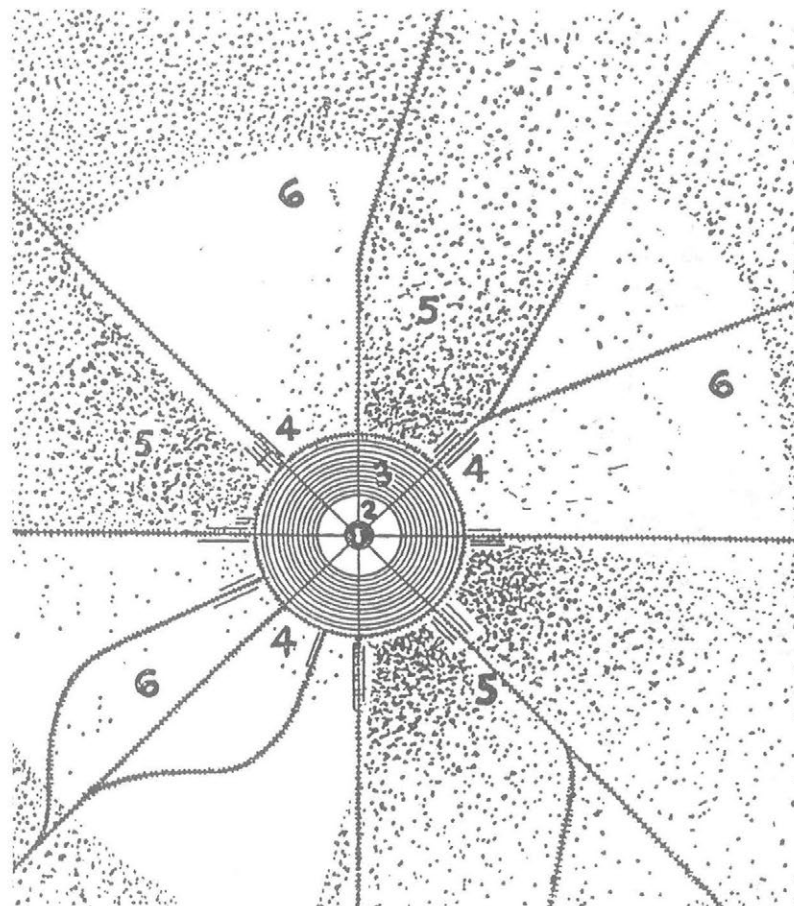
La puesta en marcha de esos procedimientos, adopta inicialmente la forma de una actividad autónoma, de ámbito nacional, ignorante del planeamiento físico local. Pero esa autonomía de ambas actividades, impide advertir que sus efectos no son sólo económicos, y de nivel nacional, sino que tienen repercusiones físicas locales, cuya localización, lógicamente, debería coincidir con la previsión de localizaciones realizada por el planeamiento físico.

Ese es el marco universal, en el que históricamente, se sitúa el arranque de la historia del planeamiento regional de Madrid, en la segunda mitad del siglo XX. En los capítulos que siguen, se presenta en paralelo, por una parte la evolución de ese marco universal de referencia, y por otro, la evolución del planeamiento territorial de Madrid.

Plan de ordenación de Eindhoven. 1935.



Paul y Percival Goodman. 1947. Esquema de Plan Regional.



A hand-drawn map of a settlement, likely a historical or archaeological site. The map features a central building complex, possibly a temple or administrative center, surrounded by concentric zones. The innermost zone is dark and contains the building. The next zone is lighter and contains several small circles, some of which are marked with an 'X'. The outermost zone is the lightest and contains several larger circles, some of which are also marked with an 'X'. A river or canal flows through the settlement, branching out from the bottom and top. The map is drawn with simple lines and shading, and includes a compass rose in the top right corner.

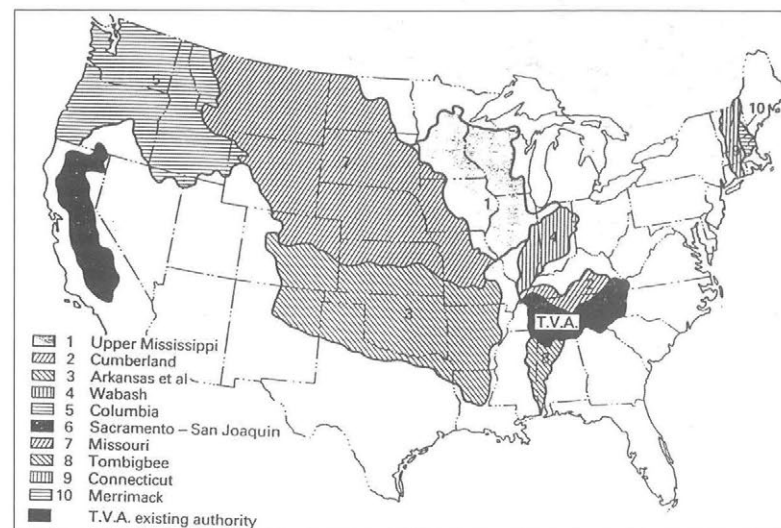
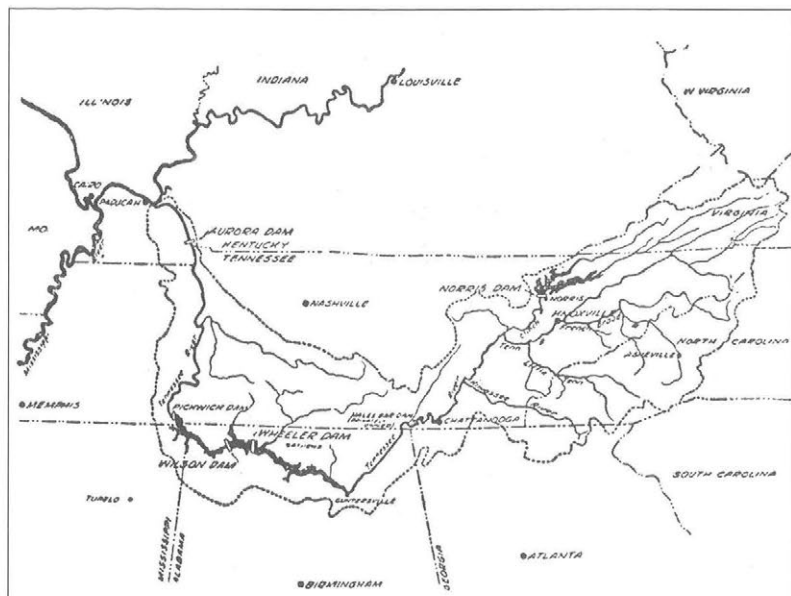
National Resources Committee. Mapa de
división regional de Estados Unidos.
Años 30.

Área regida por la Tennessee Valley
Authority. Años 30.



The National Resources Board. Mapa
esquemático de características regionales
de Estados Unidos. Años 20.

National Resources Committee. 1934.
Valley Authorities propuestas, a
imitación de la del valle del Tennessee.



¹Alden, Jeremy and Morgan, Robert: "Regional Planning: A comprehensive view". Leonard Hill. Bath. 1974.

²Friedmann, J. and Weaver, C.: "Territory and Function". E. Arnold. London. 1979.

^{3a}"The National Plan". HMSO. London. 1965.

⁴Vidal de la Blache: "Les Regions Françaises". Revue de Paris. 1910.

⁵Committee on Regional Planning of New York and its Environs: "Regional Survey of New York and its Environs". 1927.

⁶MacKaye, B. and Mumford, L.: "Regional Planing". En la "Encyclopaedia Britannica", 14.^a Edición. 1929.

⁷Mumford, L.: "The culture of cities". Hartcour. New York. 1938.

⁸Odum, H. W. y More, E.: "American Regionalism: A cultural Historical Approach to Natural Integration". 1938.

^{9a}"Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population". Londres. 1940.

¹⁰Baumeister, Reinhard: "Städterweiterungen in technischer baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung". Berlin.

Ernst und Korn. 1876. Recogido parcialmente en traducción italiana por Piccinato, Giorgio, en "La costruzione dell'urbanistica". Officina Ed. Roma. 1977.

¹¹Para mayor desarrollo, véase: Terán, Fernando de: "Planeamiento urbano en la España contemporánea". Alianza Ed. Madrid. 1982.

I. PLAN, CIUDAD Y TERRITORIO EN LOS AÑOS 50

El territorio como objeto de ordenación voluntaria en el urbanismo español de después de la guerra civil. La sostenida aspiración al Plan Nacional de Urbanismo, como referencia ordenadora final.

A pesar del aislamiento internacional, simbolizado en la retirada de embajadas de Madrid desde 1946, el régimen político del general Franco estaba bastante bien asentado a mediados del siglo, y lo empezaría a estar plenamente pronto, al producirse los acuerdos con los Estados Unidos, el Concordato con la Santa Sede y el ingreso en la ONU, acontecimientos que iban a tener lugar en los primeros años 50.

La efervescencia del clima político de posguerra se había serenado algo. Y Falange iniciaba su declive y disminuía su peso político e ideológico, desde que la guerra mundial había tomado su definitivo derrotero y España se había constituido en reino, tras el referéndum de 1947.

Seguía su curso la institucionalización de la administración, y dentro de ella, la que se refería a las cuestiones urbanas y territoriales, que dada su estrecha relación con las de orden público y estabilidad política, que tanto atendía el gobierno, se establecieron en el Ministerio de Gobernación.

Por otra parte, los enfoques teóricos y conceptuales que, en ese terreno, servían de telón de fondo orientador de las decisiones institucionalizadoras, correspondían a desarrollos de aquellas ideas iniciales que habían quedado establecidas como puntos de partida y referencias obligadas, desde los primeros momentos de la posguerra, cuando en las sucesivas asambleas nacionales de arquitectos, habían sido enunciadas y fervorosamente asumidas.

Entre ellas estaba la aspiración a que todos los trabajos de la reconstrucción nacional estuviesen coordinados en una visión de conjunto y referidos a una "Ordenación Nacional", que debía estar reflejada previamente en un Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción, garantizador de una unidad de estrategias para actuar intencionadamente sobre el territorio nacional. El documento de ideas para la elaboración de dicho Plan¹ es una aproximación a un plan integral cargado de elementos ideológicos, en el que la agricultura y la industria tenían papeles económicos decisivos, pero en el que la planificación de la transferencia a la juventud del "espíritu nacional" está también entre los objetivos. Es la más clara formulación de un camino para desarrollar dentro de un sistema totalitario, la construcción de una organización de un país que pretendía ser autárquico. Y ello se planteaba a través de una orde-

nación del territorio que, en gran medida se entendía como colonización interior.

Desde este Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción, que estaba entendido de forma predominantemente espacial, hasta un Plan Nacional de Urbanismo, había poca distancia. Y así, cuando fue quedando claro que no habría organización unitaria de la reconstrucción, y que no habría tampoco Órgano Político-administrativo para la misma, y que, por lo tanto, el primero era una empresa inasequible por su complejidad política, permaneció en el grupo dirigente que había hecho las iniciales proclamaciones (y que habíase tenido que conformar con una Dirección General dentro de un Ministerio) la aspiración al segundo, como recuerdo de aquellos planteamientos de ordenación global, reducidos cada vez más a conjuntos de estudios preparatorios (nunca pasaron de ahí) para una voluntarista distribución geográfica de actividades y población sobre el territorio nacional.

En el Ministerio de la Gobernación estaba, en efecto, la Dirección General de Arquitectura y la recientemente creada (1949) Jefatura Nacional de Urbanismo, que estaba ocupada por quien ya se había venido distinguiendo, desde la inmediata posguerra, tanto por su buena situación política, como por su decidida forma de asumir el liderazgo en las materias urbanísticas. Pedro Bidagor, además, había dado ya claras muestras de su capacidad, como director técnico de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores. Sin duda, la elaboración (1941) y aprobación (1946) del "Plan General de Urbanización de Madrid", era la más importante de ellas, no sólo por el documento en sí mismo, de gran madurez y excelente factura para el momento, sino también por todo el elaborado sistema de concepción del planeamiento a que respondía, anticipadora de posteriores normativas nacionales de definición del planeamiento y de articulación del mismo con el régimen del suelo.

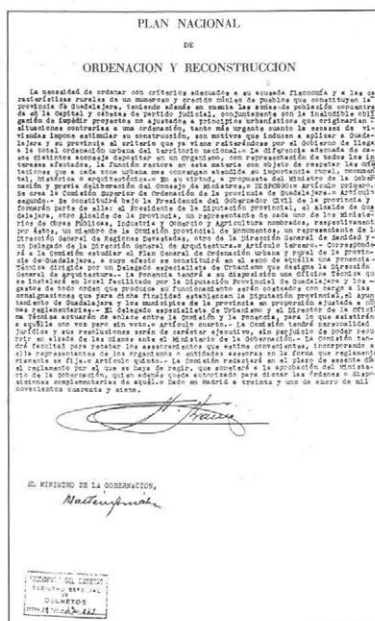
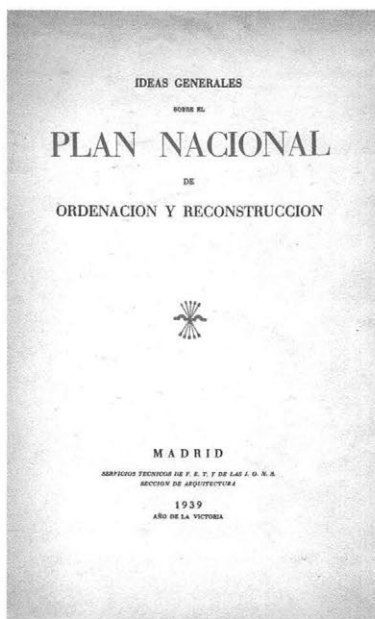
Pero además, la Jefatura Nacional de Urbanismo, había recibido el mandato de "establecer los estudios preliminares y colaboración necesaria para la preparación de un Plan Nacional de Urbanismo", y por ello, estaba poniendo en marcha una sistemática organización administrativa del urbanismo a escala nacional, con la creación de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Porque, para atender a esa muy presente y no olvidada aspiración a la ordenación del territorio nacional, esas comisiones, entre sus fines, tenían la misión de preparar los estudios territoriales y estadísticos, correspondientes a sus respectivas provincias y empezar a abordar la ordenación del territorio de las mismas. El texto de algún documento oficial de constitución de tales comisiones es muy elocuente al respecto: "La necesidad de ordenar con criterios adecuados a su acusada fisonomía y a las características rurales de un numeroso y crecido núcleo

*Decreto de constitución de la
Comisión Superior de Ordenación
Urbana de la Provincia de
Guadalajara, firmado por Franco en
noviembre de 1947.*

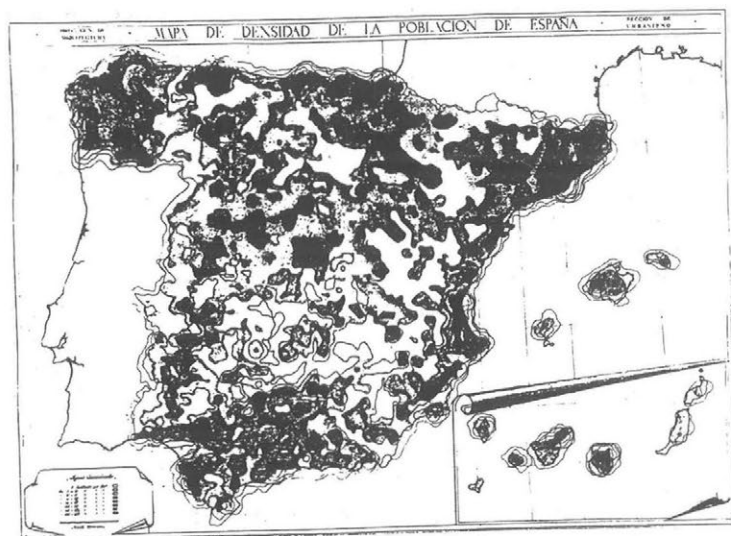
Para entender la forma en que era concebida esa ordenación nacional en esa mitad de siglo en que nos situamos, se cuenta con un texto preparado por la Dirección General de Arquitectura en 1949, en el cual se hace una exposición de los criterios que habrán de orientar un trabajo que todavía no había empezado realmente a desarrollarse³

Tras una alusión a antecedentes extranjeros, (“constituye una aspiración que se ha hecho presente en la mayor parte de las naciones, al ir ampliándose sucesivamente el ámbito de los planes urbanísticos, desde los planes locales hasta los comarcales, surgiendo de una manera natural la necesidad de armonizar los diferentes planes en un Plan Nacional”) que parecería indicar una orientación equivocada, casi exclusivamente espacial, y ligada a la tradicional visión arquitectónica del urbanismo, nos sorprende un enfoque que apunta hacia la planificación del desarrollo integral y expresamente con la planificación económico-social, ya que de lo que se trata es de “preparar el crecimiento nacional” y de “elevar el nivel de vida”... “partiendo del crecimiento económico, del aumento de la producción y de la modernización de los medios de transporte”. Encontramos pues una visión del papel del planeamiento territorial, puesto en relación con la planificación económica, coincidente con los planteamientos que estaban teniendo lugar en otros países, que anticipa actitudes posteriores.

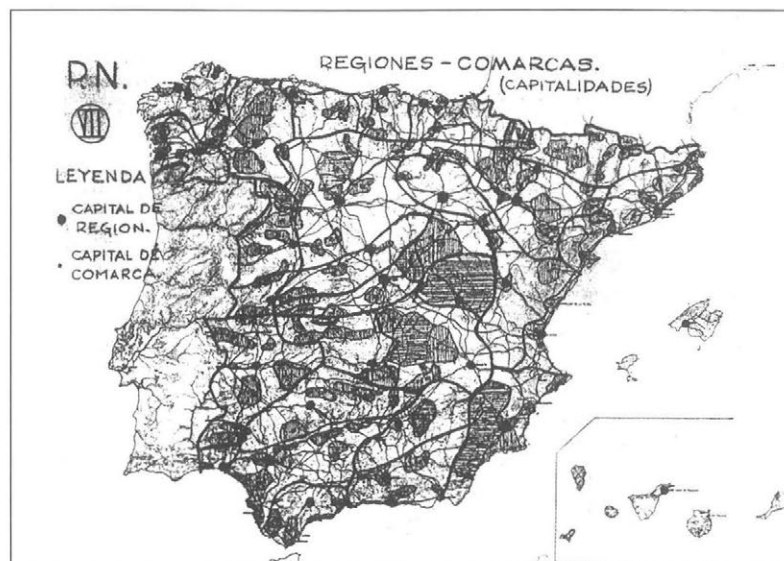
Nuevas manifestaciones acerca de la naturaleza del Plan Nacional de Urbanismo, aparecen en otros documentos posteriores, ligados siempre a la minoritaria y aislada labor desarrollada desde la Dirección General de Arquitectura primero, y desde la de Urbanismo después (1957) por quien había asumido personalmente la tarea, en medio de una indiferencia o un desconocimiento bastante generalizados. De ellas deducimos un cierto avance en la formulación de los objetivos y en la concreción de algunas actitudes básicas para su planteamiento. Y nuevamente aparece la remisión al terreno de la economía, al futuro de la agricultura y la industrialización, y el discurso parece dirigirse hacia la definición de una planificación de desarrollo (de carácter económico social) territorializado, en la que la ocupación y organización del territorio se haga en función de una estrategia de desarrollo económico. Pero en cambio, ha desaparecido la referencia ideológica que había teñido tan claramente la redacción del Plan de Ordenación y Reconstrucción Nacional, esbozado en los momentos febriles de la inmediata posguerra. Por eso lo que más se manifiesta es la permanencia de la fidelidad a las tesis homogeneizadoras y equilibradoras del territorio nacional. Como hemos visto en la introducción, esas tesis eran ya patrimonio generalizado de la cultura urbano territorial universal. Y quedan



Mapas de presentación del Plan Nacional de Urbanismo, elaborados a principios de los años cincuenta por la Jefatura Nacional de Urbanismo.



Mapas de estudio del Plan Nacional de Urbanismo, elaborados a principios de los años cincuenta por la Jefatura Nacional de Urbanismo.



patentemente asumidas en el texto que ahora comentamos, del que damos la siguiente muestra: "El único procedimiento práctico para influir en las corrientes de distribución de población será realizar una adecuada política económica, que oriente las inversiones hacia los fines más convenientes y hacia las localizaciones que puedan interesar desde el punto de vista nacional. Las mayores o menores posibilidades de intervención en el desarrollo de todos estos fenómenos, están condicionadas, por tanto, a las posibilidades existentes de modificar las inversiones tradicionales. (...) Cuando oímos que el crecimiento de Madrid, de Barcelona o de cualquiera de las otras ciudades españolas debe ser detenido, debemos saber que eso significa la industrialización de Galicia, la elevación de nivel de vida de Castilla, o la colonización a fondo de Extremadura y Andalucía, y que no se puede pensar en impedir el crecimiento de la población gozando, sin embargo, de los incrementos de riqueza."⁴

La idea del territorio, como contexto del plan urbanístico, en el sistema de planeamiento español, definido en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. La dimensión territorial en la experiencia planificadora derivada. Planeamiento General y Planeamiento Provincial.

El desarrollo del Plan Nacional de Urbanismo, como se repite constantemente en los textos citados, era visto como una tarea ambiciosa, compleja, dificultosa y lenta. Y sólo puede comprenderse el mantenimiento de la fe en su asequibilidad, porque su disponibilidad era una aspiración que estaba bastante sintonizada con aspiraciones semejantes muy generalizadas en el panorama universal, y porque, evidentemente, no se tenía verdadera idea de la real magnitud de las dificultades que entrañaba su realización.

En cualquier caso, ya hemos visto cómo se había empezado a organizar la preparación del trabajo, a través de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, que tenían entre sus misiones, la preparación de los Planes Provinciales. Pero, además, en el terreno que nos interesa examinar aquí, es conveniente hacer una referencia a la forma en que el planeamiento urbano estaba siendo desarrollado, comprobar en que medida tenían sus determinaciones alcance territorial, y ver como quedó recogida esa relación de la ciudad con el territorio, en la nueva legislación urbanística que, a partir de 1956, instauró, institucionalizada y obligadamente, una nueva forma de entender el planeamiento en el país.

La referencia al Plan de Madrid, aprobado en 1946 es obligada, porque en él se anticipaba, como ya señalamos, esa nueva forma de entender el planeamiento, que vendría de la mano de la Ley de 1956 a suceder a la vigente, (la cual había sido codificada por el Estatuto Municipal de 1924). Y precisamente una de las diferencias principales estribaba en la manera de considerar la relación de la ciudad con el territorio circundante. Como en su día señaló Martín Bassols, la idea de un plan urbanístico territorial de conjunto, estaba "radicalmente ausente del Estatuto Municipal", que, por el

contrario, se basaba en una suma de operaciones concretas a desarrollar en las diferentes partes del término municipal. No es que esa idea fuese totalmente desconocida (el propio Bassols ha estudiado los abortados antecedentes legislativos que se habían producido en esa dirección) sino que el Estatuto no la había incorporado, y por lo tanto, los planes redactados de acuerdo con él, aparecían como un mosaico de ensanches y extensiones alrededor del núcleo histórico, y de operaciones de reforma interior, dentro de él⁵.

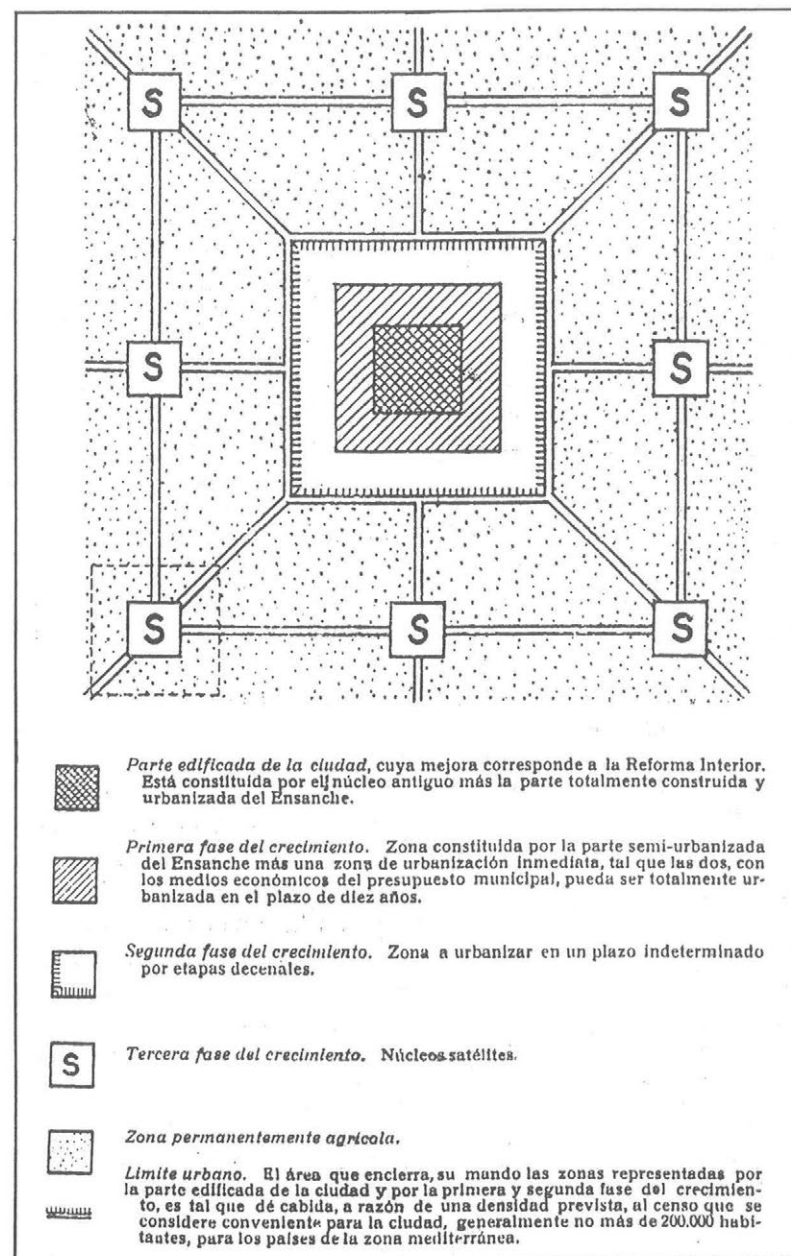
En cambio, la Ley de 1956, lo que hace es recuperar y desarrollar esa idea de plan de conjunto para todo el término municipal, por lo que se puede decir que el Plan General que define e instituye, es un plan territorial, con independencia de las operaciones puramente urbanísticas que prevea para que se desarrollen dentro de esa visión de conjunto. Y por eso el sistema que se implanta con la Ley (y que ya había aparecido en el Plan de Madrid de 1946) necesita introducir los Planes Parciales, como forma de desarrollo del Plan General, encargándoles de precisar (para ámbitos menores y acotados) las determinaciones de planeamiento de detalle, con una precisión incompatible con la visión territorial de conjunto con la que se ha concebido el Plan General.

Esto era especialmente visible en el caso de Madrid, porque el crecimiento de la ciudad había desbordado desde hacía mucho tiempo las delimitaciones administrativas y, como ya había anticipado el proyecto de Jansen y Zuazo en el concurso de 1929, era preciso incorporar al estudio y previsión del futuro de la ciudad, el correspondiente al territorio circundante, incluyendo a los pueblos en él comprendidos. Lo cual, por otra parte, había creado un problema administrativo que, al no encontrar solución a través de la mancomunidad, había hecho inviable la visión supramunicipal que ya había presidido la redacción del Plan Municipal de 1931, y llevó a la fórmula de la anexión en 1946, incorporando al municipio de Madrid a todos esos pueblos próximos.

Teóricamente el problema es abordado por la Ley con la remisión a los planes comarcales, pero como éstos no tienen una entidad propia, con una característica forma o nivel de ordenación, sino que son simple agregado de planes generales, o troceamiento de plan general, persiste sin resolver genéricamente (se producirán formas diversas, en una práctica no muy numerosa que afecta sobre todo a las grandes ciudades), el problema administrativo de las diferentes competencias y la dificultosa puesta de acuerdo sobre los temas limítrofes, y especialmente sobre los de localización de elementos de entidad única o indivisible.

Planes comarcales con una cierta visión territorial, directamente conectada con el modelo del Plan de Madrid, existieron ya en los años cuarenta. Ahora, en los cincuenta, aparece el de Barcelona. Pero ahora ya no son ni la extensión radial con cuñas separadoras (modelo "Grosstadt"), ni la orla de satélites tras el "greenbelt" (modelo "howardiano"), las formas de organización espacial que se adoptan como referencias. Porque la realidad barcelonesa no era tan decididamente monocéntrica y macrocefálica como las de Madrid o Valencia. A pesar de la enorme importancia de la ciudad central, la distribución de población y actividades en el territorio comarcal hacía que se contase con núcleos significativos repartidos por ella. Y entonces,

Aunque en forma cuadrangular, este esquema de Gabriel Alomar (1947), con su explicación al pie, vale por toda una síntesis de las ideas contenidas en la cultura urbanística de la época.



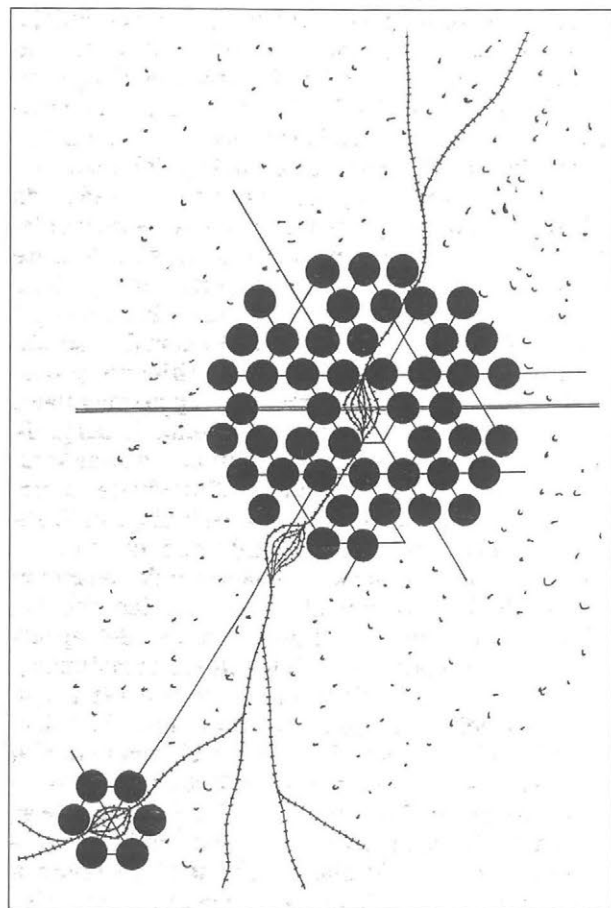
el modelo territorial adoptado es diferente, aunque la concepción del plan sea semejante a la de sus antecesores y se repita en él la instrumentación de su desarrollo a través de planes parciales, y sea necesario crear un órgano administrativo especial (mediante su propia ley, como en los casos de Madrid y de Valencia) para atender a los problemas de la multiplicidad de competencias derivado de la multiplicidad de municipios incluidos.

Este nuevo modelo espacial adoptado ahora, es mucho más polinuclear. No se trata de una enorme ciudad central y de unas áreas o unos satélites secundarios. El plan se enfrenta con la comarca con la intención de reforzar su estructura policéntrica, y de consolidar una organización nuclear, a lo cual corresponde un tratamiento más unitario de todo el territorio comarcal. Esto es lo que llevó en su momento a señalar precisamente en este caso, la aparición del primer plan metropolitano en España⁶. La intención quedaba claramente expresada en la memoria del plan: "Se estudian los límites del crecimiento urbano en una forma nuclear, evitando la extensión ilimitada de la metrópoli y la absorción por la misma de las poblaciones-satélites que, por el contrario, deberán desarrollarse como núcleos independientes con su carácter propio. Se tiende, dentro y fuera de la capital a separar los núcleos urbanos formados por la agrupación de barrios delimitados, de acuerdo con su estructura y características y desarrollados a la escala humana y donde los centros cívicos representativos, culturales y comerciales, recobren su importancia y perdida fisonomía. Concebimos el futuro de la gran ciudad como racimo de comunidades organizadas con una base social cristiana ligadas al tronco formado por la zona rectora y al amparo de la espléndida vegetación del macizo del Tibidabo que, cual gigantesca parra, protege al nuclear racimo de poblaciones y barrios que se extienden alrededor."⁷

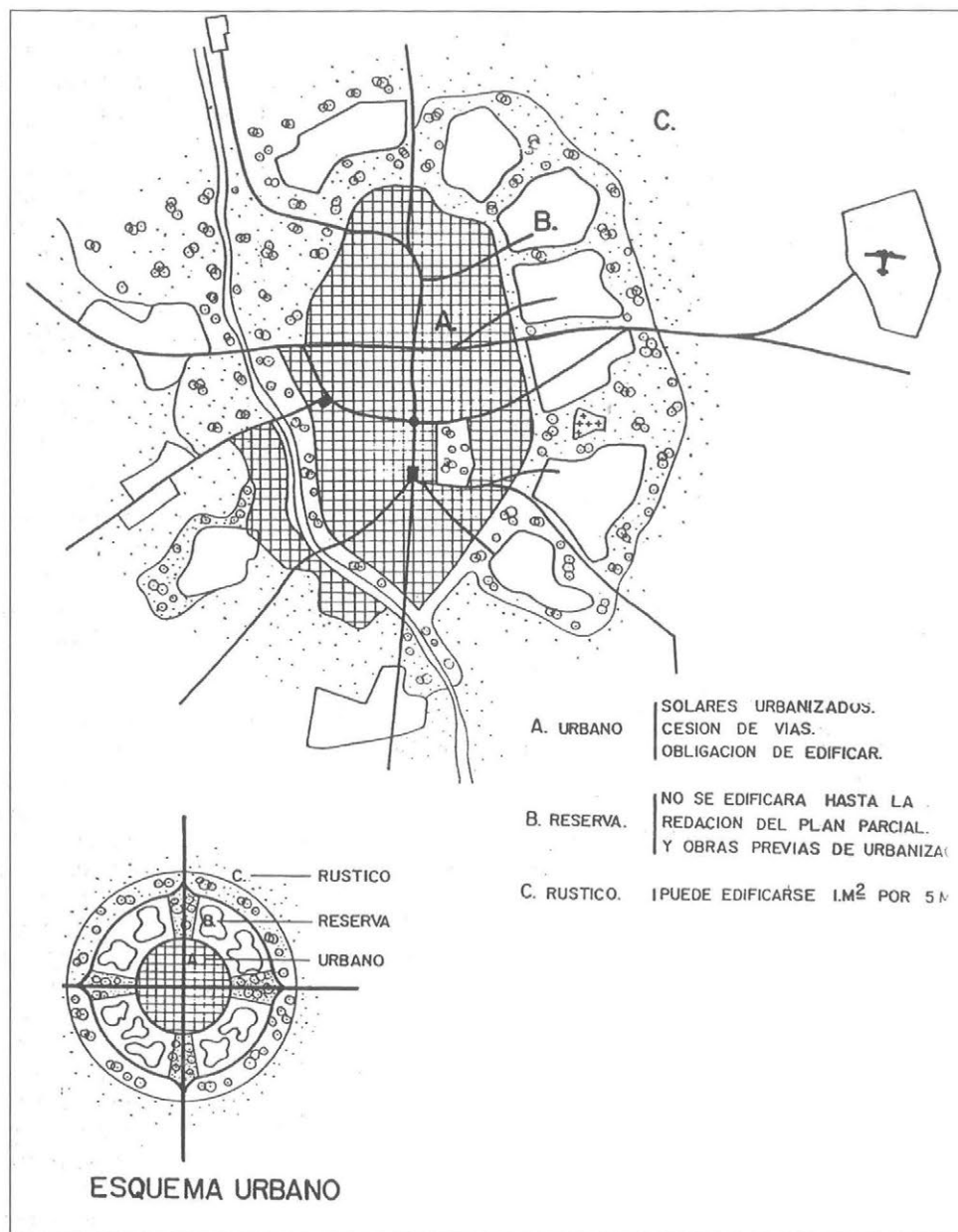
Podría decirse pues que frente a los planes comarcales anteriores, este plan adopta por primera vez un modelo de organización espacial más homogéneo, en racimo de unidades menores, alrededor de la ciudad central, que corresponde a formulaciones derivadas de la teoría de las comunidades urbanas elaborada por la cultura anglosajona a partir del concepto de "neighbourhood", y reelaborada y difundida por Bardet en libros muy conocidos en aquellos momentos. El famoso plan de Londres de 1944, había adoptado ya este modelo, en el tratamiento interno de la ciudad, de forma gráficamente muy expresiva, y también estaba presente esa intención en las propuestas de tratamiento interno de la ciudad en el plan de Madrid de 1946. Pero lo que aparece ahora aquí es una cierta extrapolación a la escala territorial, no sólo al tratamiento del interior de la ciudad existente. No es un modelo ahora tomado como forma de organizar interiormente la ciudad, sino como modelo de organización territorial. En ese sentido, el antecedente más coincidente conceptualmente podría estar en la antigua propuesta de Gloeden (1923) para una Grosstadt, que se plantea con independencia de las demás propuestas alemanas de su momento, precisamente como conjunto territorial de unidades urbanas celulares, limitadas en tamaño y extensión, funcional y socialmente complementarias, distribuidas por el territorio alrededor de un núcleo central de servicios⁸.

El escalón correspondiente conceptualmente, a lo que ya era conocido en todo el mundo como planeamiento regional, aparece asumido en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de

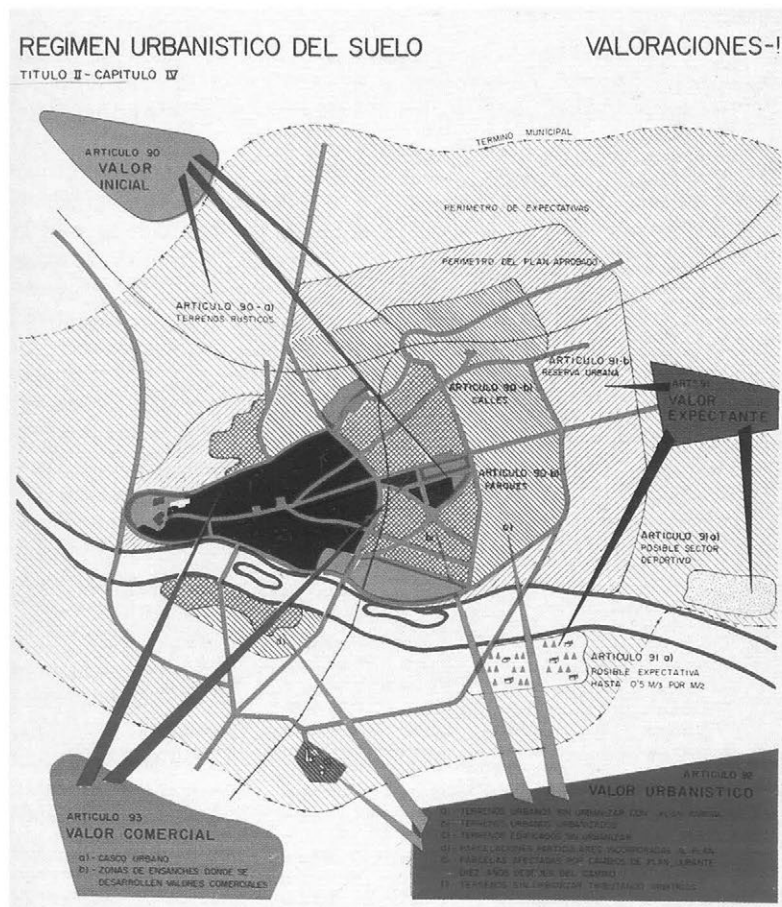
E. Gloeden. 1923. Propuesta nuclear de organización de una gran ciudad.



Estudios sobre la "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana", elaborados por la Jefatura Nacional de Urbanismo a principios de los años cincuenta. Esquema interpretativo de organización territorial de una ciudad y de su relación con el régimen del suelo, aplicado al caso de Madrid.



*Jefatura Nacional de Urbanismo.
Esquema interpretativo de organización
territorial de una ciudad y su término
municipal (aunque se puede reconocer
que se trata de Zamora, se presenta con
carácter general), y de su relación con el
régimen urbanístico del suelo. Publicado
en la Primera Edición de la "Ley sobre
Régimen del Suelo y Ordenación Urbana",
en 1956.*



1956, por exclusión, por el planeamiento provincial, de modo que parece faltar ese ámbito superior a la provincia, geográficamente identificable que es la región. Es casi seguro que esta diferencia con otras legislaciones europeas, y esta falta de concordancia con algo conceptualmente tan claro, tiene motivaciones políticas, perfectamente explicables dentro de una de las más claras y beligerantes posiciones ideológicas del momento, como era el negar la más mínima posibilidad de afirmación de su personalidad histórica y cultural, a determinados espacios del territorio del Estado.

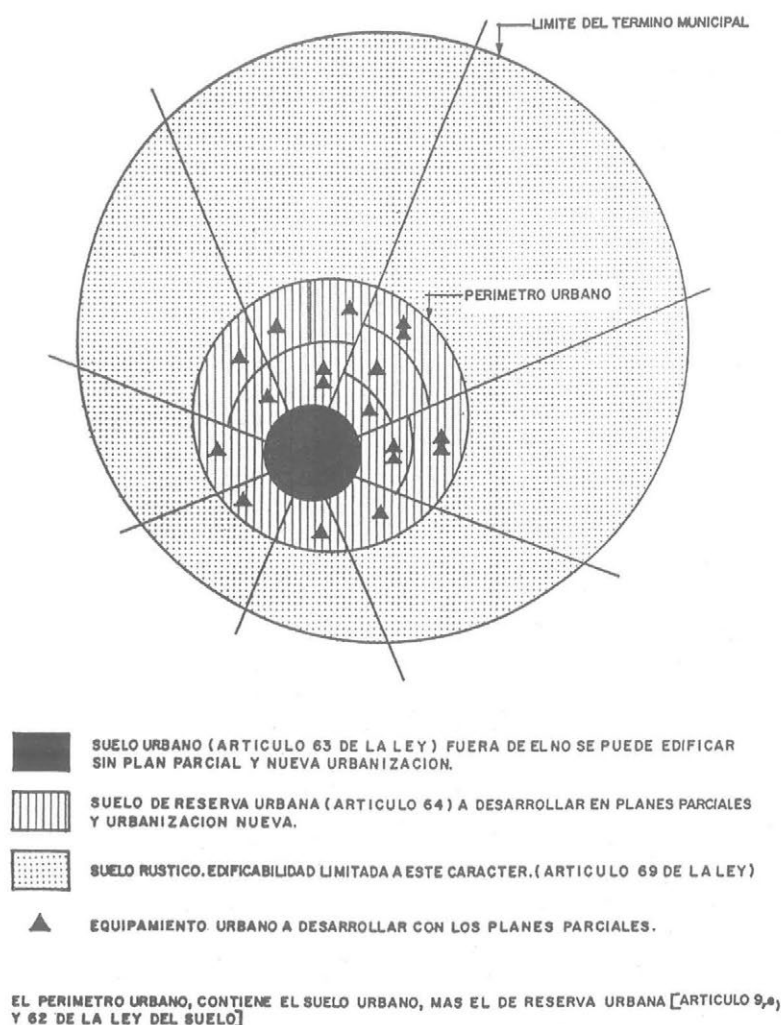
Pero así como la escala territorial de la región, tiene en muchos casos una razón de ser, y responde a esa realidad rica y compleja, geográfica y cultural, la unidad provincial es, frecuentemente, mucho más discutible, más allá de su ámbito administrativo, por lo que su consideración como ámbito territorial de planeamiento, no aparece demasiado justificada y seguramente es la responsable de su fracaso real en la experiencia práctica derivada de la Ley del Suelo. De todos modos conviene detenerse un poco, tanto en esa reducida práctica, como en la definición del tipo de plan que se esperaba obtener, dado que es ésta la única aproximación que existió durante mucho tiempo, al planeamiento regional en la experiencia española. Y también es congruente pensar que la insistencia en la necesidad del Plan Nacional, era la forma de compensar la ausencia del escalón regional. De hecho, desprovistas de especial significado, y desfiguradas a veces en su configuración y límites, las aproximaciones a divisiones regionales aparecen en muchas representaciones gráficas de los sucesivos intentos que se hicieron en pos de ese Plan Nacional. Y es interesante considerar que en la definición del contenido de esos planes provinciales que hace la Ley, se incluye la "justificación del Plan dentro del de ordenación social y económica".

Esa alusión resulta poco comprensible en la fecha de redacción de la Ley, por inexistencia de tal planeamiento económico y social, pero es muy significativa para comprobar que en la idea del legislador, existía ya la preocupación por la relación entre lo económico y lo espacial, típica de la evolución del planeamiento regional en la cultura universal. Que esa asociación existía, al menos a nivel intelectual, y que existía también la ausencia del escalón adecuado por su ámbito territorial, queda muy claramente de manifiesto, en unas palabras de quien dirigía y orientaba el urbanismo nacional, en las que se hablaba, casi en forma de *"lapsus linguae"*, de "Planeamiento urbanístico nacional, como integración de planes provinciales y regionales en coordinación con los planes de desarrollo económico"⁹. Esa alusión a la coordinación de dos formas de planeamiento inexistentes (regionales y económicos), es toda una revelación.

Había una primera experiencia aislada en la posguerra, que era el Plan Provincial de Guipúzcoa (1942), fruto de unas circunstancias casi personales, y concebido más bien como un estudio propio de un seminario de investigación, que sólo llegó a aprobarse oficialmente con carácter indicativo. Su principal interés es el de demostrar la temprana preocupación, que ya estaba presente en la operación de construcción del urbanismo en la posguerra, de apertura a la escala territorial.

Pero con independencia de algunos otros intentos que llegaron a iniciarse, el planeamiento provincial sólo llegó a producir un ejemplar terminado y aprobado: el Plan Provincial de Barcelona, cuya

Diagrama interpretativo del proceso previsto por la Ley del Suelo, para el desarrollo de una ciudad de acuerdo con su Plan General de Ordenación, publicado en 1971 por Fernando de Terán.



aprobación administrativa en 1963, no puede hacer olvidar que fue elaborado muy anteriormente, en la época a la que ahora nos estamos refiriendo, y que su memoria había sido publicada en 1959. Su existencia está ligada a la personalidad de su autor, el arquitecto Manuel Baldrich, que ya había mostrado anteriormente su aproxi-

mación al tema: "Los urbanistas hemos aceptado fácilmente el "Regional Planning" que convierte el arte de construir ciudades en la organización de la vida colectiva sobre determinado territorio"¹⁰.

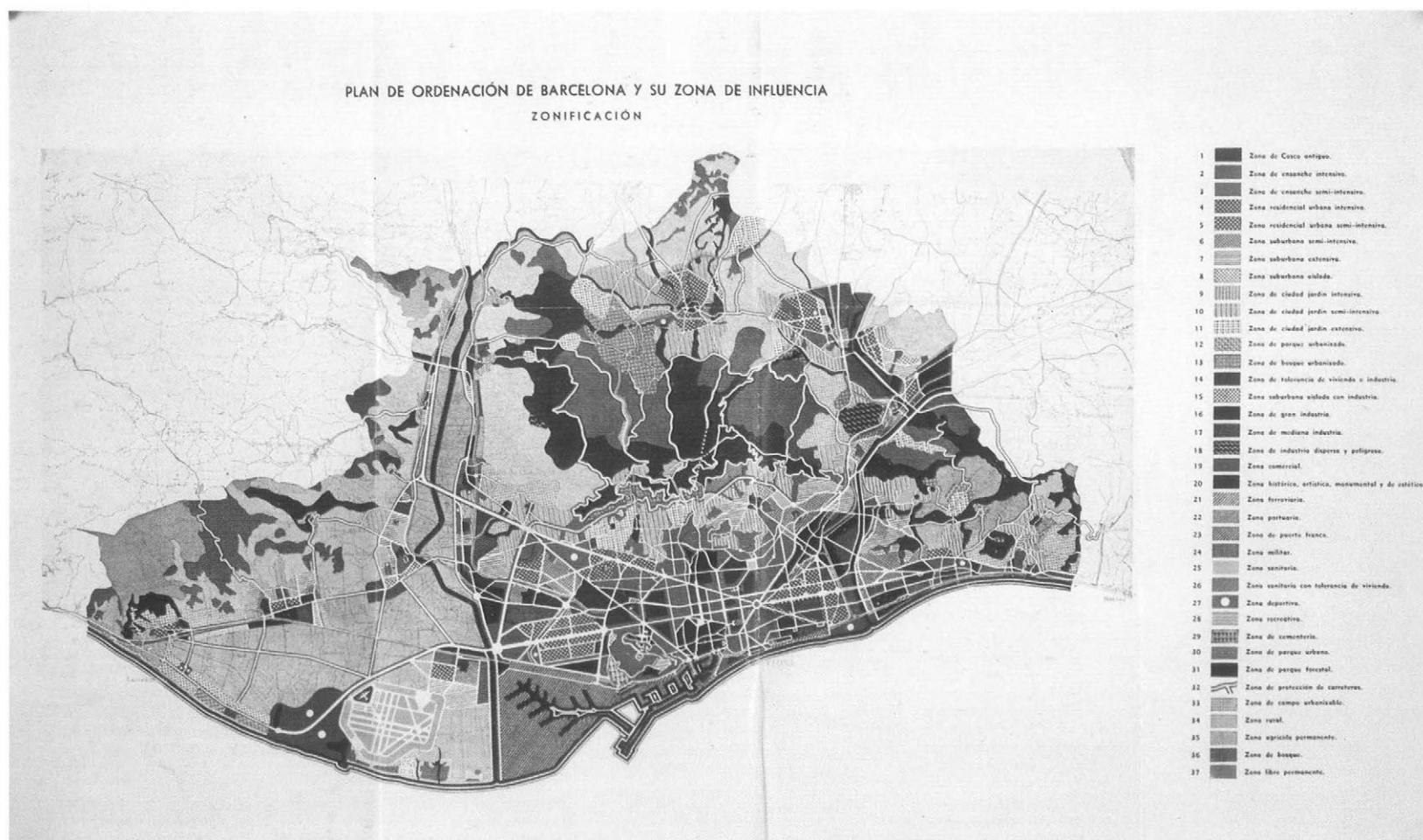
Este documento es, por tanto, absolutamente singular, por la casi completa frustración de ese escalón territorial, que como ya hemos señalado, no tenía clara justificación en cuanto a su ámbito y, en consecuencia, no llegó a producir su utilización.

Dos aspectos de este plan, íntimamente relacionados, pueden ser interesantes de reseñar, en el contexto de nuestro trabajo, porque ayudan a comprender las coordenadas mentales de cada momento histórico y a explicar el carácter de las propuestas de cada momento: la idea que todavía existía, acerca de la facilidad de configurar espacialmente, de forma voluntaria, la distribución demográfica en el territorio, y la forma en que, conceptual y metodológicamente, era concebida la naturaleza del propio planeamiento.

En relación con ambas cuestiones, se trataría de señalar como punto de partida, la insistencia en la opción a favor del equilibrio territorial, que venía siendo una indiscutida y constante proposición de la cultura urbanística angloamericana (así como en las formas decididamente descentralizadoras que adoptaban las propuestas de la planificación regional desde los años veinte y treinta), y en la necesidad de incidir en las formas habituales de producirse espontáneamente el reparto demográfico: "Resulta esencial modificar las actuales corrientes de población si se quiere evitar el despoblamiento del campo y, por el contrario, el hacinamiento consiguiente a la crecida acelerada de las ciudades industriales y especialmente de Barcelona capital", dice la ya citada memoria del plan. Para lo cual se propone una inversión de esas corrientes "superponiendo a la corriente centrípeta provocada por Barcelona ciudad sobre la región y sobre las zonas del sur y Levante español, una corriente centrífuga activada por la adopción de medidas adecuadas". Las cuales, fundamentalmente, están en la "ordenación industrial", ya que ésta, "determinará automáticamente la ordenación del poblamiento". Por lo tanto, la estrategia es alejar las industrias de las áreas urbanas dinámicas, "provocando una dispersión sobre la provincia e incluso sobre las provincias colindantes", para lo cual el plan define las áreas de industrialización recomendable, distribuidas por el territorio y acompaña las correspondientes cifras de descentralización demográfica esperables. El incomprensible desenfado con que se manejan tanto las cifras, como las posibilidades de actuar sobre la localización industrial y sobre las migraciones, está indicando el desconocimiento de la naturaleza real de los problemas y mostrando el verdadero carácter de esta aproximación española a la formulación del planeamiento regional, cuyas coercitivas determinaciones de ordenación espacial, estaban demandando inexcusablemente, como condición de viabilidad, una acción de política económica de fuerte carácter dirigista, de muy acusada intencionalidad intervencionista. Y no es necesario, para ello, recurrir a lo que de verdad ocurrió después en el territorio barcelonés, calificado alguna vez de "profecía invertida"¹¹ cuando todos los presupuestos de esa requerida política económica, se orienten en cambio, en el sentido opuesto al requerido, dejando convertido a este singular documento en interesante muestra, de alto valor historiográfico, de la forma que adoptaba el pensamiento urbano territorial en aquel momento.

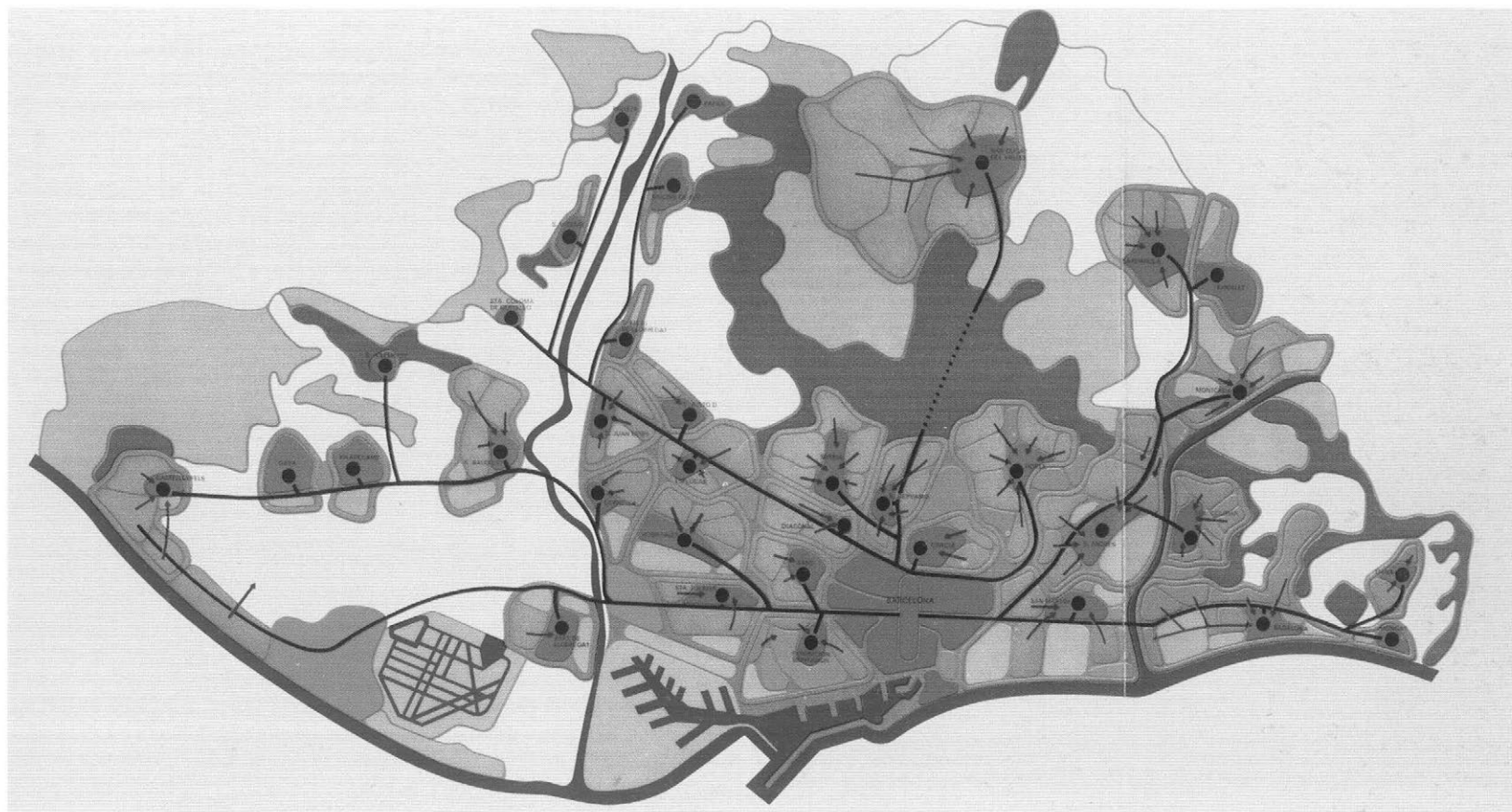
Uno de los planos integrantes de los estudios para la elaboración no acabada, del Plan Provincial de Valencia, realizados durante los años cincuenta.





También el caso de Guipúzcoa, que había actuado como antecedente, actúa ahora como colofón, ya que el plan provincial que se aprobaría para la provincia vasca, cuando ya estuviese muy entrada la década siguiente, sería el último y claramente desvirtuado intento, en el cual habrían desaparecido los objetivos que se habían establecido para este tipo de planes, quedando tan sólo esbozado a niveles muy vagos, con carácter indicativo, para unas previsiones que, en gran medida, aparecen remitidas a fases posteriores, por explícito reconocimiento de falta de posibilidades para formularlas en el momento de su elaboración.

Es muy significativo, por otra parte, que este documento haya eliminado cualquier referencia a las bases doctrinales tradicionales, tan importantes y explícitas en el de Barcelona, en las que se pudiese encontrar la voluntarista visión anticipatoria de la configuración del futuro del territorio. Se reduce al amplio análisis de la situación y a la enunciación de recomendaciones generales, en forma de criterios a tener en cuenta en las fases posteriores de desarrollo del propio plan, que quedan pendientes de la disponibilidad de futuras definiciones para variables muy impor-

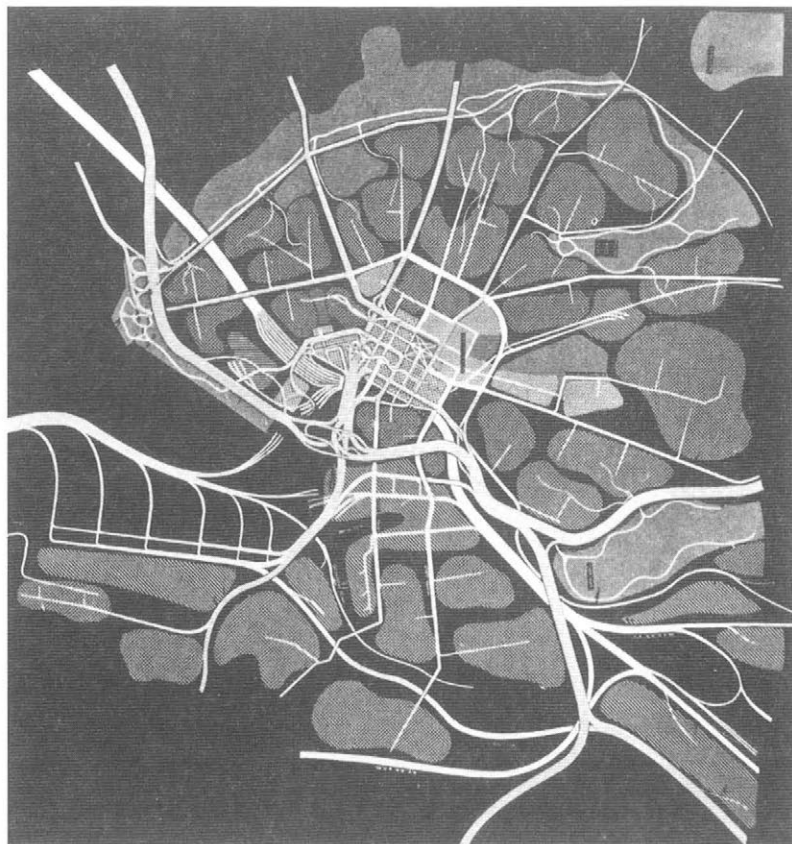


tantes y condicionantes, de las que se derivarían las localizaciones espaciales concretas. En realidad, el interés de este documento, elaborado por una empresa internacional, Doxiadis Ibérica, que tenía experiencia en otros lugares del mundo, y una visión mucho más amplia y actualizada de lo que podría ser un plan de ese tipo, es que sirve de certificado de defunción para la quimérica forma en que había sido prevista la figura en la Ley del Suelo y que anticipa, precisamente por su aceptación de la incertidumbre y de las dificultades de la previsión configuradora, muchos de los ingredientes que posteriormente se han incorporado a la manera de entender el planeamiento, como más adelante se verá.

La idea del territorio de Madrid como parte del problema de la ciudad y de su solución. El Plan Bidagor en 1953. Incidencias posteriores: transportes y poblados satélites (1955), Plan de Urgencia Social (1957) y Descongestión Industrial (1959).

Anteriormente hemos aludido a los antecedentes que, en relación con el planeamiento de Madrid, muestran la antigüedad de unas actitudes que pronto necesitaron referir el pesamiento sobre el desarrollo futuro de la ciudad, a un amplio territorio circundante. Dicho así, parece una obviedad, puesto que no se podría hablar de desarrollo,

"La ciudad articulada y esponjada", según el libro de Göderitz, Rainer y Hoffman, de 1957.



sin ocupación de un espacio para ello, que, lógicamente, es el territorio circundante. Pero a lo que se refiere ahora la alusión, es a una forma nueva de entender el papel del territorio, y la relación entre él y la ciudad, que ya no tiene nada que ver con las formas que adoptaba la extensión tradicional, a base de superficies compactas adheridas a la ciudad existente, sino que se plantea como una visión global de un territorio más amplio, en el que la ciudad existente debe ser considerada en relación con el conjunto de hechos, naturales y culturales que existen en él, y sólo contando con todo el panorama que él ofrece, se plantea la previsión del futuro, repartiendo para ello esparcidamente, papeles entre todas las piezas, incluídos los vacíos. Una cierta aproximación a los planteamientos básicos del "regional planing", es evidente que parecen resonar aquí.

Como ya sabemos, esa visión, que sucede a la concepción del "planeamiento de ensanche", heredada tras el Estatuto Municipal por el "planeamiento de extensión", se había empezado a manifestar en este país con anterioridad a la aparición de las definiciones del propio Estatuto, llegándose a designar en algún momento, con la expresiva denominación de "extensión discontinua". Como ya hemos dicho, había tenido tempranas e intermitentes irrupciones, en forma de propuestas para el tratamiento espacial del desarrollo de Madrid (sucesivos intentos de planes de extensión o reflexiones acerca de ellos), sobre las cuales hay muy iluminadoras revelaciones de Sambricio¹².

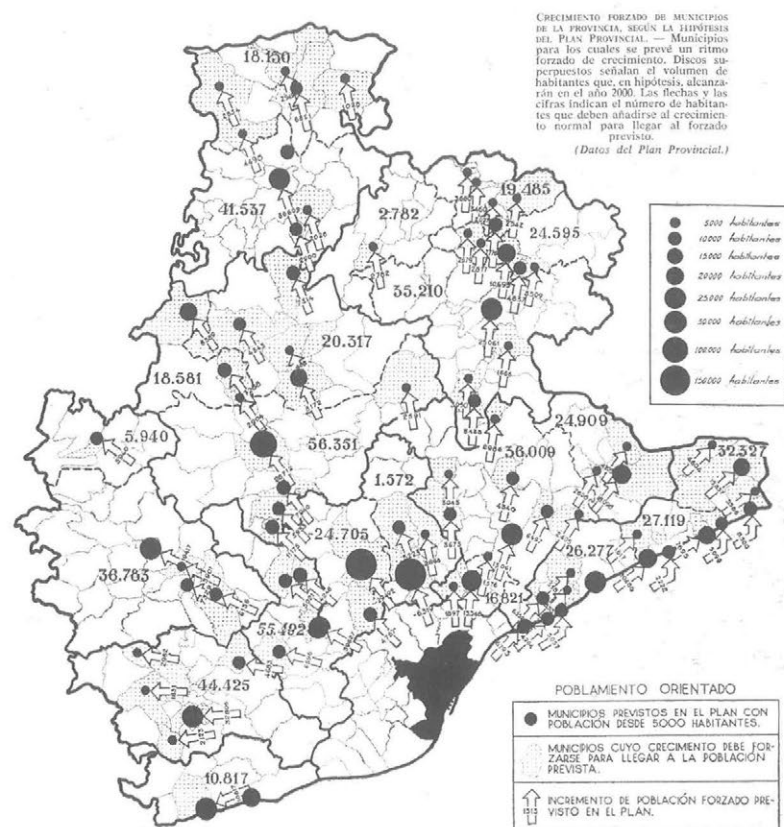
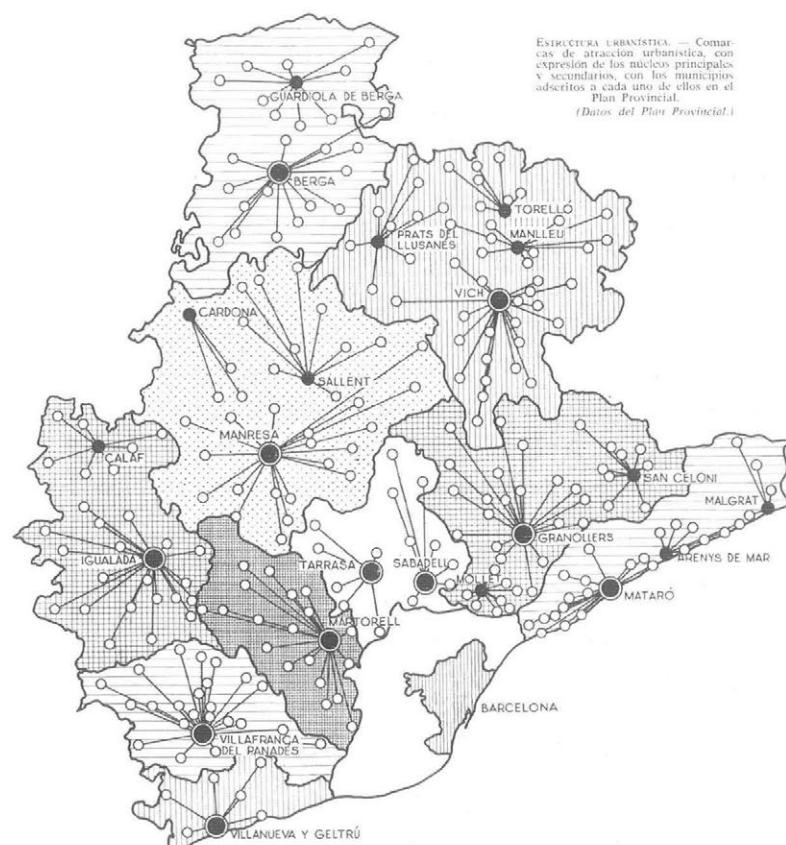
Después viene cronológicamente el proyecto de Jansen y Zuazo, y luego el plan de Bidagor, con sus respectivas visiones del territorio circundante a la ciudad, jugando un papel como parte integrante de la organización espacial del futuro de la ciudad. Y, ahora en los años cincuenta, empiezan a producirse algunas incidencias reales en ese territorio circundante, y a plantearse algunas operaciones que refuerzan aquel papel. Unas veces en la inmediata periferia (poblados-satélites) y otras veces ampliando el ámbito espacial de la consideración global, hasta hacerlo coincidir con el que era habitual en un verdadero planeamiento regional (descongestión industrial).

Había una primera cuestión acuciante, que afectaba a la periferia, que era la dimensión que había tomado el fenómeno de la infravivienda. A principios de la década, había, según datos oficiales, 6.071 familias habitando en ruinas y "chabolas". Las primeras eran recuerdo abundante de la guerra (todavía no eliminado ni disimulado), y componían un paisaje desolador en los alrededores de la ciudad. Las segundas lo completaban con su variada inventiva de autoconstrucción y miseria. Y esa realidad muy visible, que no podía ignorarse por nadie, correspondía a unas cifras de inmigración que, oficialmente también, estaban dando unos 30.000 habitantes anuales nuevos y un déficit acumulado de "vivienada humilde" de unas 20.000 unidades.

De esa constatación, y del deseo de "limpiar" las zonas afectadas, surge la idea de preparar cantidades suficientes de esas "viviendas humildes", para trasladar a ellas a los habitantes de ruinas y "chabolas", y para ello se piensa en activar una de las propuestas del Plan General de 1946: los poblados-satélites, cuya realización es concebida y presentada en forma de unidades urbanísticas completas, como pequeños pueblos o barrios nuevos, con sus correspondientes equipos, y no como simples dormitorios marginales. La propuesta final (1953), que preveía la construcción de 64.000 viviendas en total, iba acompañada de la localización de esos "poblados", en lugares que estaban de acuerdo con las previsiones del Plan General, componiendo un arco de círculo discontinuo alrededor de la ciudad, abierto al noreste. Y también incorporaba el refuerzo de algunas de las vías de circulación del Plan General, conectando por sus extremos la llamada entonces Avenida de Poblados, con el núcleo central de la ciudad, dentro del llamado Plan de Transportes, destinado a la accesibilidad de los "poblados".

Y esta operación, que estaba directamente apoyada por el gobierno, y contaba con dotación económica para realizarse, comenzó a materializarse en ese territorio circundante que, efectivamente, estaba siendo usado para resolver problemas de la ciudad. Y su materialización, así como la iconografía correspondiente al conjunto de

Esquemas explicativos de la estrategia de ordenación territorial, propuesta por el Plan Provincial de Barcelona en 1959. Estructura urbanística y crecimiento forzado.

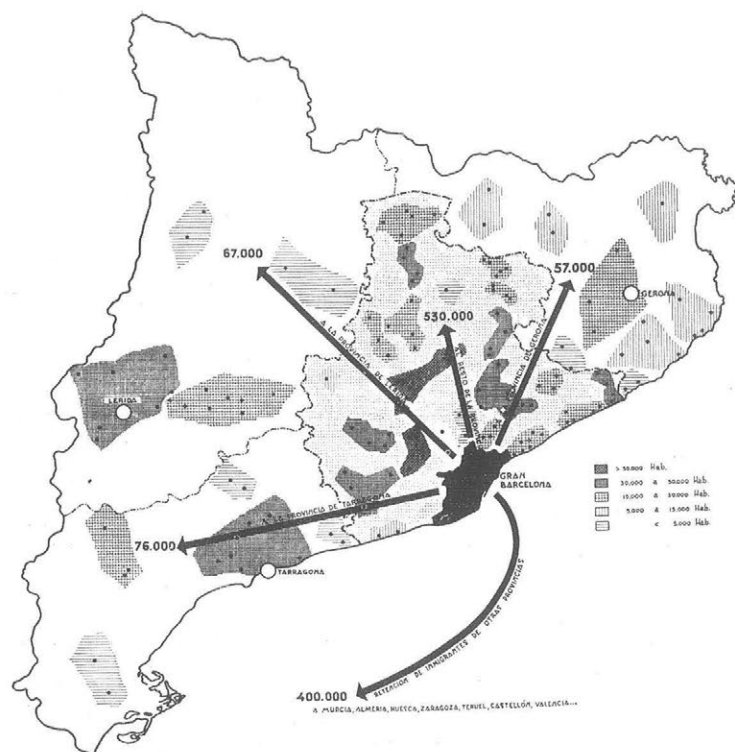
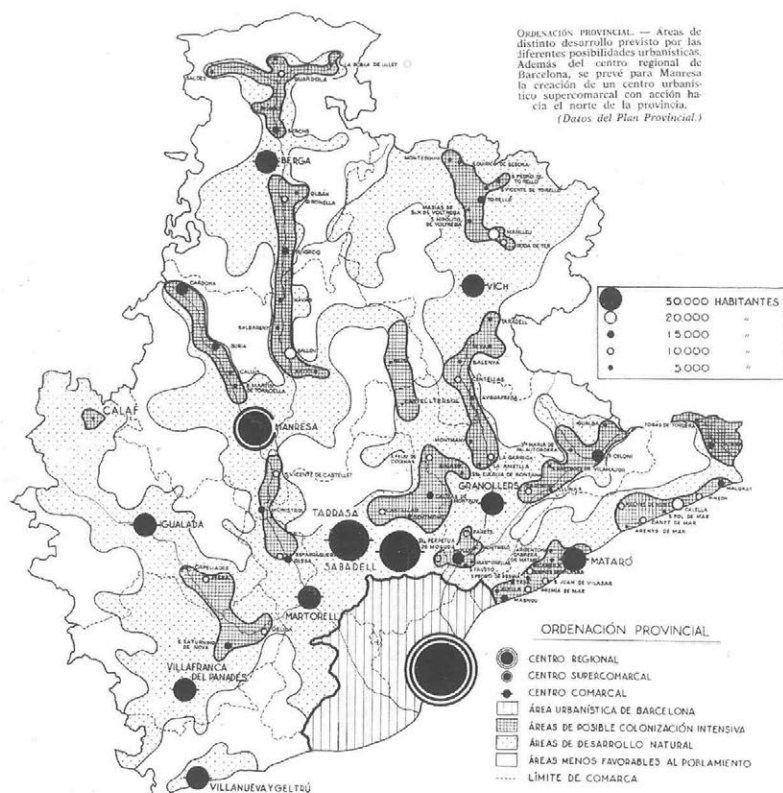


la operación, con la fuerza gráfica de los esquemas, contribuyó a que el Plan de 1946, que en su dibujo inicial había dejado suficientemente ambigua su pertenencia a uno u otro de los modelos imperantes, fuese crecientemente visto, más como un ejemplo de aplicación del modelo "planetario" o de "constelación de núcleos" (howardiano) que como un desarrollo, matizado y localmente adaptado, del radial (Grosstadt).

Pero la inmigración continuaba creciendo, mientras se construían los "poblados", y crecía el déficit de viviendas en Madrid, como en todas las grandes ciudades españolas. Por eso, recién creado el Ministerio de la Vivienda, se intensifican los esfuerzos estatales que venían desarrollándose a través de una legislación espe-

cífica, por medio de las actuaciones de los organismos competentes en desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda, (1956) y se ponen en marcha, con carácter de operaciones de choque, los Planes de Urgencia Social, entre otros el de Madrid (1957). El cual es interesante, a propósito de la historia que estamos siguiendo aquí, especialmente por la carga doctrinal sobre la que se apoya, que responde a las formulaciones del pensamiento urbano-territorial oficial del momento, inspiradoras de la política que, respecto a Madrid, va a culminar inmediatamente con la operación de la Descongestión Industrial.

El nuevo Ministerio se propuso actuar con eficacia. Al frente, un ministro arquitecto, imbuido de fe en la doctrina urbanística ya

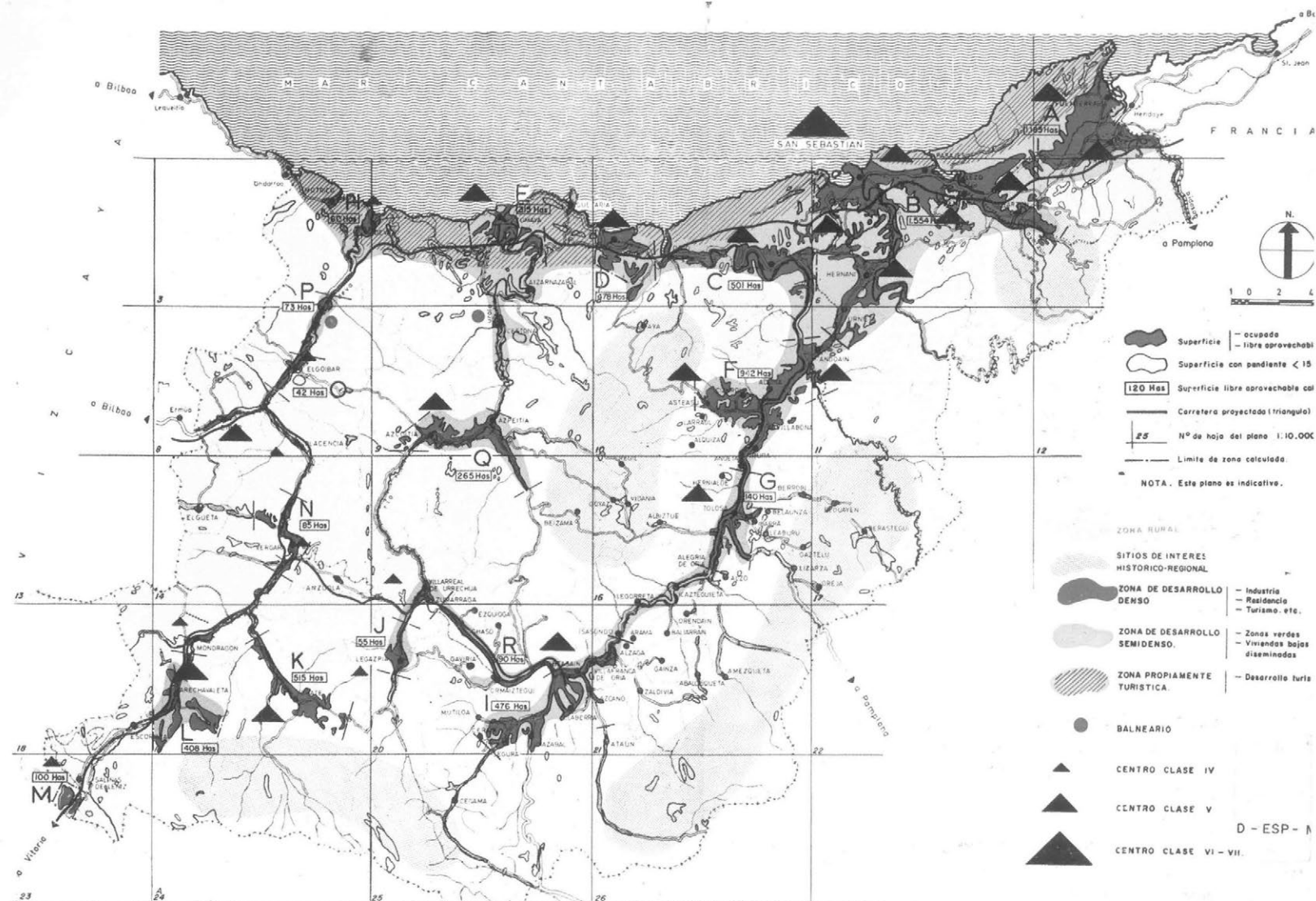


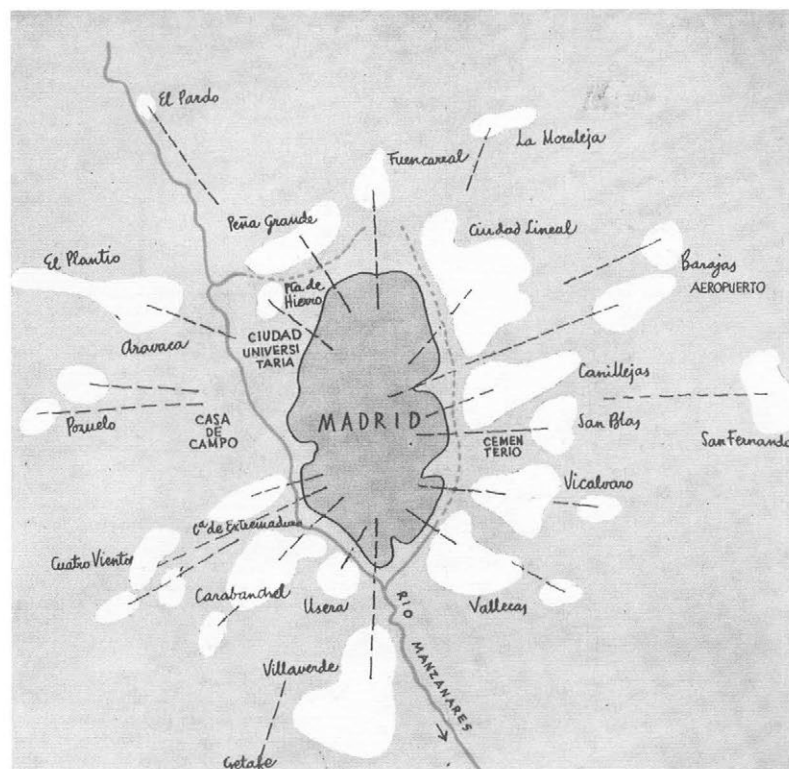
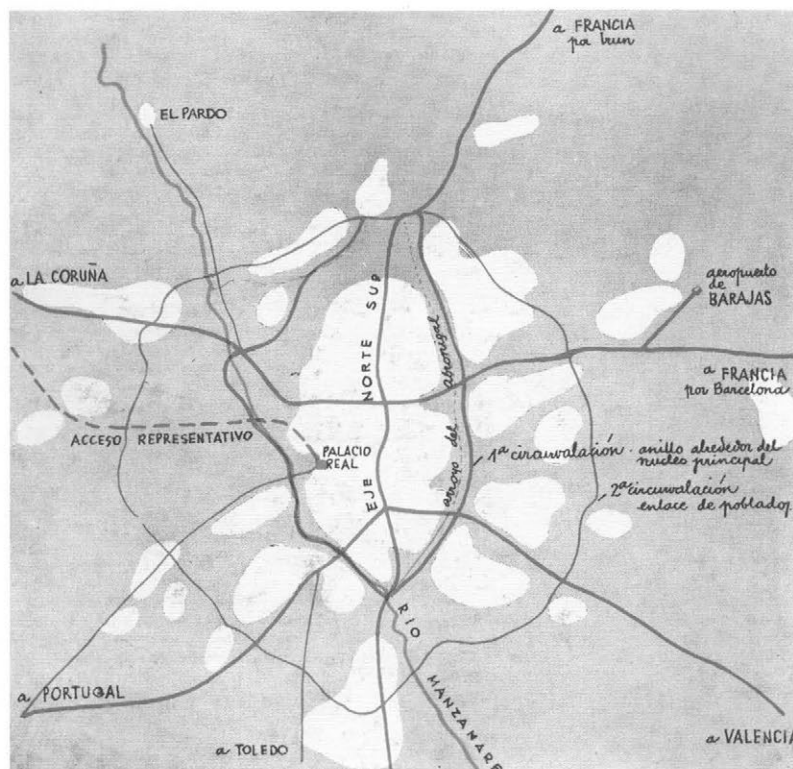
entonces consagrada, sobre todo por la prestigiosa experiencia británica que ya estaba construyendo nuevas ciudades para descongestión de Londres, exhibe constantemente su credo, para apoyo de sus decisiones. Estaba claro que había que "limitar el crecimiento incontrolado de la capital, y que esa limitación "por una parte, ha de dirigirse a impedir la inmigración de las personas y, por otra, a asfixiar en un cinturón verde la formación de suburbios infrahumanos. El futuro expansivo de Madrid debe estar en sus ciudades-satélites y no en la prolongación indefinida de su casco urbano", para lo cual había que abordar "la limitación y descentralización de Madrid, para impedir la inmigración y el desarrollo anormal de los suburbios, creando una zona verde de protección perimetral y encaminando la nueva industria hacia un sistema de dispersión en ciudades-satélites"¹³. Y la misma Ley a la que pertenece este

texto, señala la necesidad de que se dicten normas de rango inferior, para restringir el acceso a la capital e impedir la instalación en ella de personas que no dispongan de medios de vida suficientes, vivienda adecuada y ocupación estable. A lo cual obedecía ya el Decreto de 23 de Agosto del mismo año, de la Presidencia del Gobierno, sobre asentamientos clandestinos, que preveía el derribo de las construcciones precarias, y la devolución a origen de los inmigrantes no acreditados.

Consecuentemente con toda esta línea de pensamiento, se plantea finalmente la más ambiciosa de las operaciones de la política urbanística de esta etapa, la Descongestión Industrial de Madrid, entendida como experimento innovador, cuya intención explicaba así el propio ministro: "Ésta es la orientación del nuevo experimento; ésta es la esencia del Plan de Descongestión; defender las gran-

Plano de zonificación del Plan Provincial
de Guipúzcoa, elaborado por Doxiadis
Ibérica en 1964 y aprobado
administrativamente en 1966.





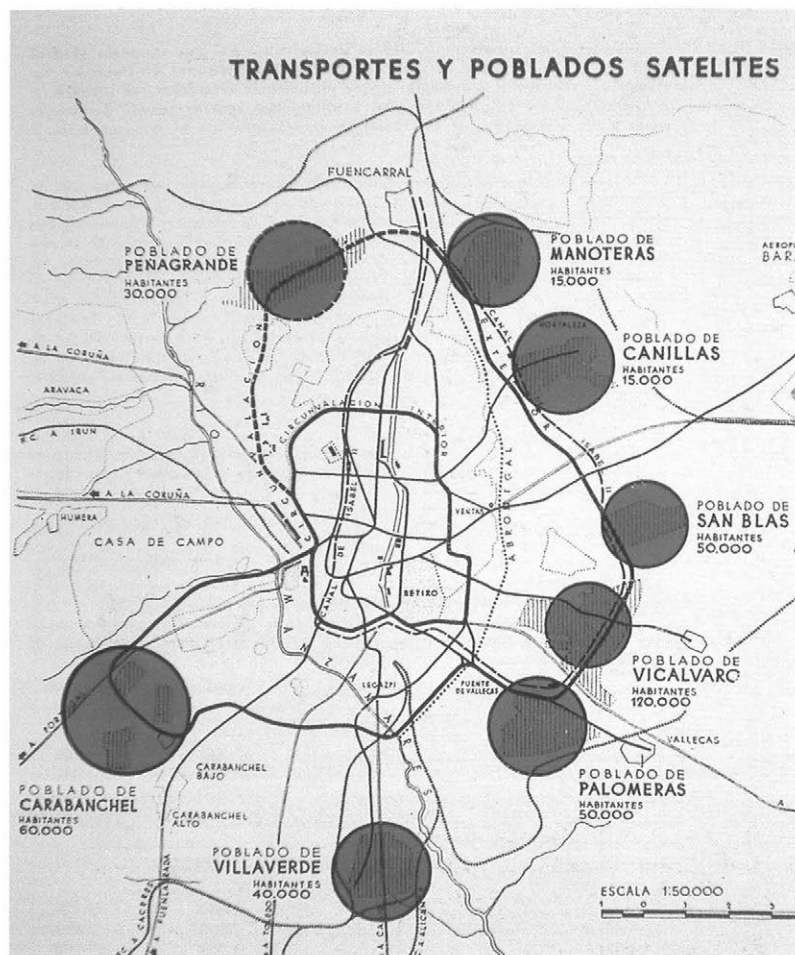
des ciudades con otras ciudades ventosa, añadir a la fuerza coactiva de las leyes la fuerza atractiva de una serie de núcleos urbanos que, dotados de un mismo poder de captación, atraigan voluntariamente sobre ellos el excedente humano que hasta ahora sólo tenía el camino de la capital¹⁴.

Y, efectivamente, la Comisión Interministerial creada en 1958, abordó primero el estudio general, y luego la puesta en marcha de la operación (1959), proponiendo neutralizar y desviar las corrientes migratorias que aflúan a las ciudades y comarcas congestionadas.

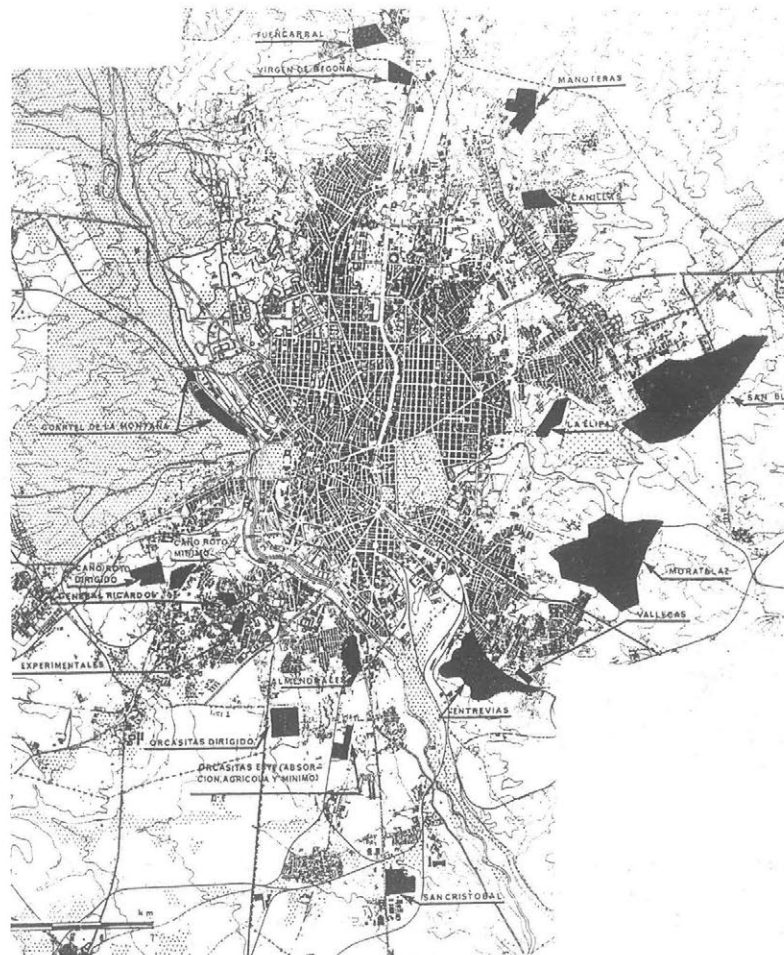
El planteamiento de la operación estaba equivocado desde su principio, por un error de apreciación de las magnitudes reales del problema demográfico. Al operar en 1959 con censos que sólo llegaban a 1950, no se podía prever aún la variación de intensidad que se había producido en las migraciones interprovinciales, precisa-

mente en aquella década, que no haría sino aumentar en la siguiente. Por lo cual las medidas planteadas eran ridículamente tímidas y, desde el observatorio actual, cuesta imaginar cómo podía pensarse en su eficacia, y en la justificación de una operación que exigía movilizar tantos recursos humanos y materiales, para tan reducidos objetivos. Porque estamos hablando de un objetivo consistente en absorber un total de 30.000 habitantes, tomándolos del conjunto de los que según las previsiones iban a ir a parar a Madrid, y desviándolos a las nuevas actuaciones urbanísticas a realizar en Guadalajara, Toledo, Alcázar de San Juan, Manzanares y Aranda de Duero, en forma de Polígonos de Descongestión de Madrid, concebidos como unidades urbano-industriales. Pero no era sólo una cuestión dimensional, la que hacía difícilmente operativas a esas medidas descongestionadoras, enfrentadas con la verdadera dimensión del problema, sino la ausencia de una operación

Esquema de localización de la primera serie de poblados satélites, propuesta en 1953 con un Plan de Transportes para habilitar su relación con la ciudad.



Localización y dimensión de los poblados satélites en los primeros años sesenta, a los que se han sumado los "poblados dirigidos".

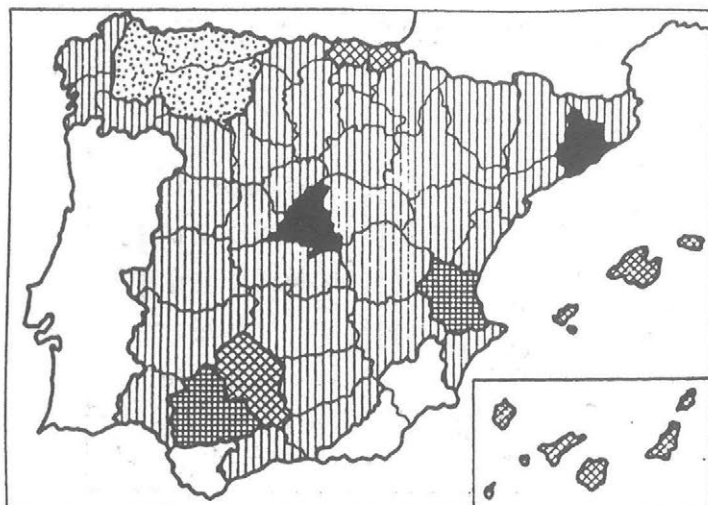


completa de política económica concertada, que pudiese, si no garantizar, si al menos estimular intensamente, la instalación de industrias en las zonas previstas.

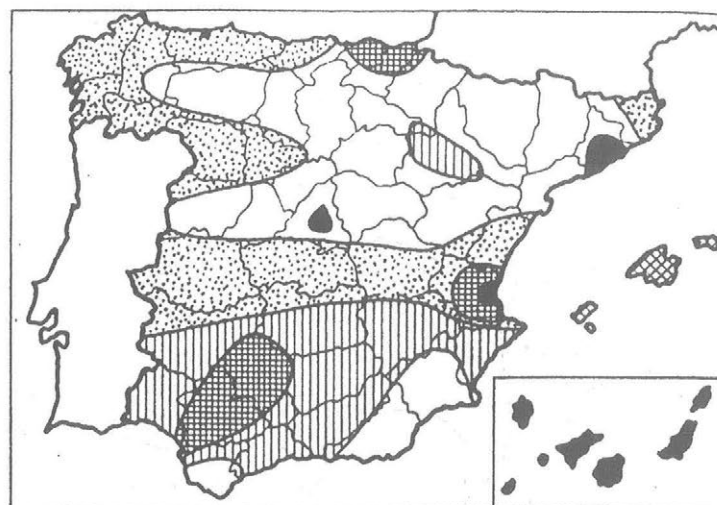
Ésta era, como hemos dicho, la más ambiciosa operación concebida dentro de la conceptualización general y de la estrategia consiguiente, que presidía la orientación (equilibradora y desconcentradora) de lo único que puede ponerse en relación con el planeamiento regional, de todo lo que estaba ocurriendo en el país. Hemos visto cómo, a lo largo de los años cincuenta, se producen intentos espo-

rádicos de carácter fundamentalmente físico (de ordenación espacial) sin relación con la correspondiente disposición de medidas económicas vinculadas, a pesar de la temprana formulación del Plan Nacional de Reconstrucción y su reivindicación de unos enfoques unitarios y coordinados. Su espíritu es recogido en la constante aspiración al Plan Nacional de Urbanismo, entendido como ordenación del territorio nacional con criterios equilibradores, que tampoco pudo desarrollarse más allá de la expresión de unos deseos, puesto que no existían los planteamientos generales de una política económica

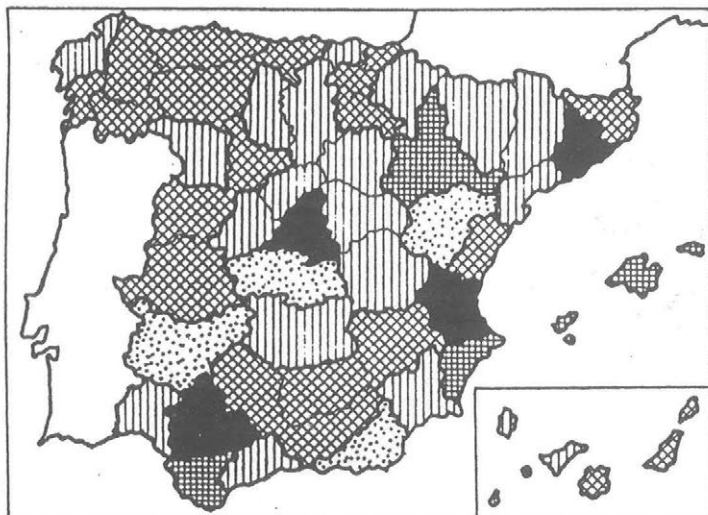
MOVIMIENTOS MIGRATORIOS ABSOLUTOS. DECENIO 1921-1930



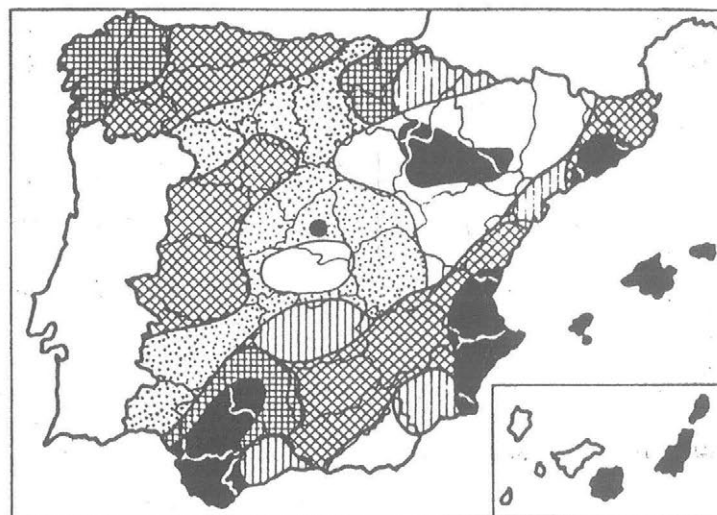
MOVIMIENTOS MIGRATORIOS RELATIVOS. DECENIO 1921-1930



MOVIMIENTOS MIGRATORIOS ABSOLUTOS. DECENIO 1931-1940



MOVIMIENTOS MIGRATORIOS RELATIVOS. DECENIO 1931-1940



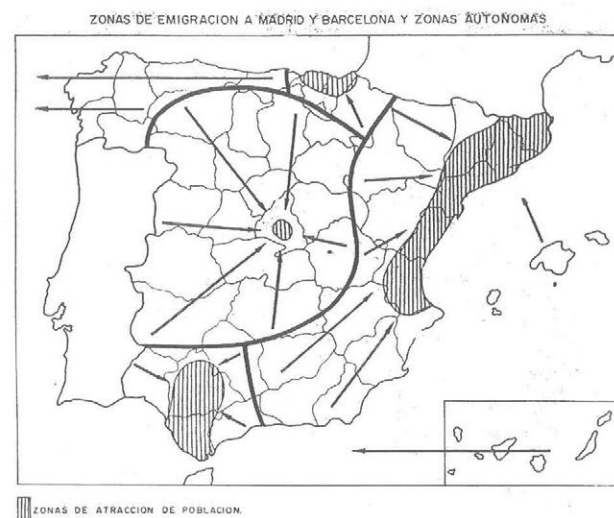
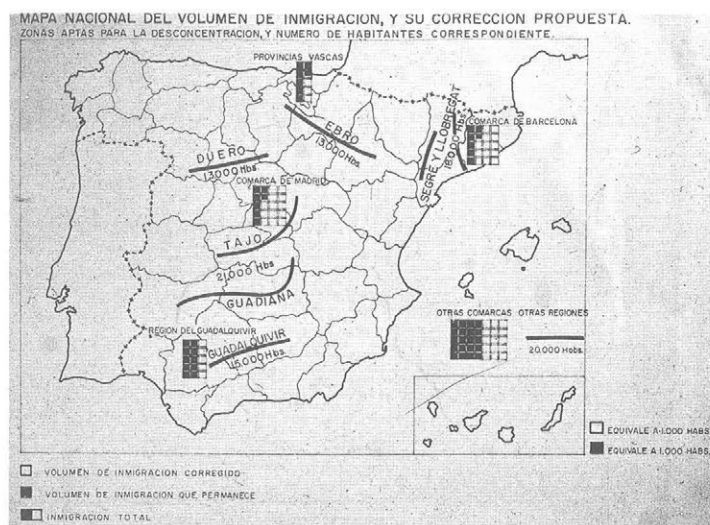
MILES DE HABITANTES

TANTOS POR MIL

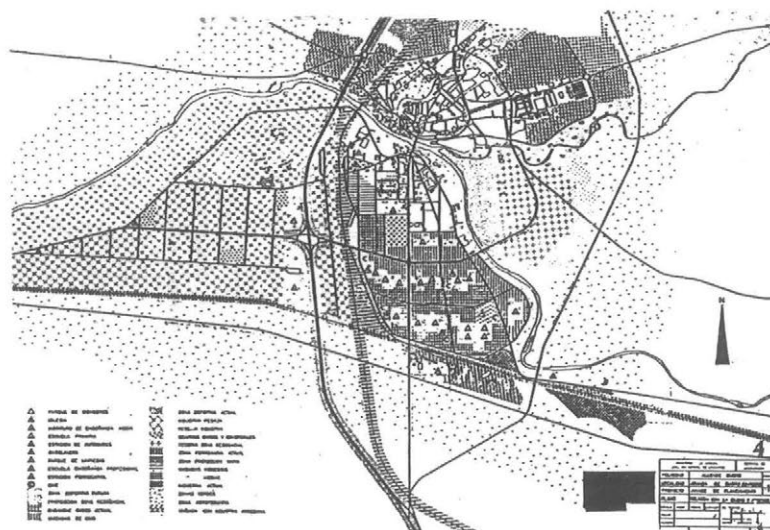
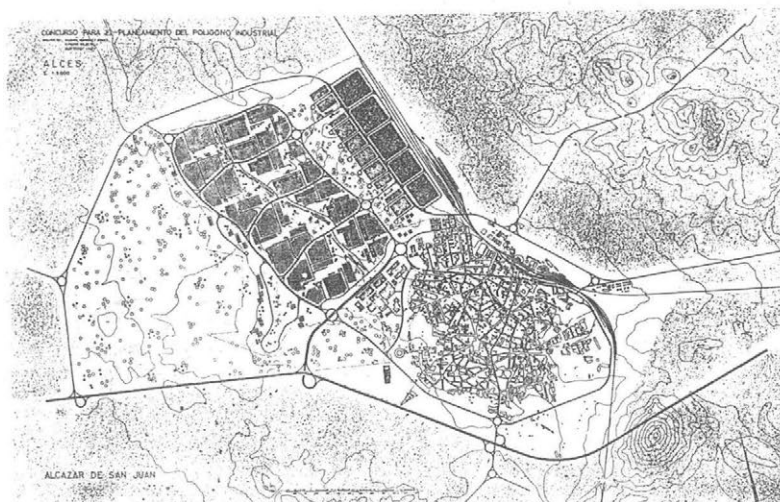


Comisión Interministerial para el estudio de la Descongestión Industrial de Madrid y demás comarcas de inmigración intensiva. Informe general con propuesta de corrección de migraciones. 1959.

Polígono de descongestión industrial de Madrid en Manzanares.



Polígono de descongestión industrial de
Madrid en Alcázar de San Juan.



Polígono de descongestión industrial de
Madrid en Aranda de Duero.



nacional que eran necesarios para la mínima estructuración real de ese Plan. Ni siquiera era realmente posible, puesto que no existían los mecanismos administrativos para la coordinación, plantear ese encuentro de lo físico con lo económico, en niveles territoriales inferiores. Y por lo tanto, cualquier aproximación al planeamiento regional, no podía pasar de exploración de posibilidades y enunciación de problemas (Plan Provincial de Guipúzcoa) o de formulación de nostálgicas utopías inasequibles (Plan Provincial de Barcelona). Por otra parte, ha parecido conveniente relacionar ese nivel territorial con el del planeamiento urbano, porque sólo así es posible comprender

cómo se planteaba aquél, dado que históricamente no está clara la separación, y muchas veces lo regional es asimilado directamente con lo supraburbano. Finalmente cabe señalar que, justamente al final de esa década, se produce una importante modificación de la orientación de la política económica por parte del gobierno, que supone la liquidación de los sueños autárquicos (Plan de Estabilización de 1959) que, lejos de facilitar las bases que esos esfuerzos ordenadores demandaban, abre la puerta a una nueva situación, en la que el pensamiento que los configuraba va a quedar totalmente fuera de lugar, aunque tarde mucho en asimilarlo.

¹Servicios Técnicos de F.E.T. y de las J.O.N.S. Sección de Arquitectura: "Ideas Generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción". Madrid, 1939.

²Texto del Decreto de constitución de la Comisión Superior de Ordenación Urbana de la Provincia de Guadalajara, firmado por el Jefe del Estado el día 19 de noviembre de 1947.

³"Plan Nacional de Urbanismo". Ponencia de la Dirección General de Arquitectura en la V Asamblea Nacional de Arquitectos. Madrid, 1949.

⁴Pero Bidagor: "Hacia un Plan Nacional de Urbanismo. Su necesidad, significación y posibilidades". Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura. Madrid, 1952.

⁵Martín Bassols: "Génesis y desarrollo del derecho urbanístico español". Montecorvo. Madrid, 1973.

⁶Manuel Ribas Piera: "La planificación territorial". En "Ciudad y Territorio", n.º 1. Madrid, 1969.

⁷"Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona. Memoria". Barcelona, 1953.

⁸Enrich Gloeden: "Die Inflation der Gross-

Städte und ihre Heiligungsmöglichkeit". Der Zirkel. Berlín, 1923.

⁹Pedro Bidagor: "Discurso de apertura" en el llamado Primer Congreso Nacional de Urbanismo, celebrado en Barcelona en 1959. Publicación del Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1962.

¹⁰Manuel Baldrich: "La Ciudad Comarca ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos". En "Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura". Madrid, diciembre, 1952.

¹¹Fernando de Terán: "Planeamiento urbano en la España contemporánea".

Gili, Barcelona, 1978. Alianza, Madrid, 1982.

¹²Carlos Sambricio: "Las promesas de un rostro: Madrid, 1920-1940". En "Madrid, Urbanismo y Gestión Municipal 1920-1940". Ayuntamiento de Madrid. Madrid, 1984.

¹³Ley de 13 de noviembre de 1957 sobre el Plan de Urgencia Social de Madrid.

¹⁴José Luis de Arrese: "Discurso en el acto de constitución de la Comisión Interministerial para la Descongestión Industrial de Madrid. En "Política de Vivienda". Madrid, 1959.

II. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y ÁREA METROPOLITANA EN LOS AÑOS 60

Transformación del panorama cultural de referencia. Cambio de paradigma: del planeamiento regional descentralizador y homogeneizador, a la planificación del desarrollo económico concentrado y desigual. Matizaciones en la doctrina de las Naciones Unidas sobre desarrollo regional.

Como se ha visto en el capítulo precedente, los esfuerzos por ordenar el desarrollo espacial de Madrid, que implicaban de forma diversa al territorio circundante, hasta llegar a ser de ámbito claramente regional en la ambiciosa operación de la Descongestión Industrial, estaban insertos conceptualmente en una corriente cultural de pensamiento, de muy generalizada difusión y aceptación, entre cuyas bases estaba la condena de la gran ciudad, la exaltación de la descentralización, y la preconización del desarrollo equilibrado, social y territorialmente. Esa actitud se mantiene en España a lo largo de los años cincuenta, y es la manifestación de un pensamiento que hundía sus raíces en el "regional planning" angloamericano, en las ideologías ruralistas y autárquicas de los países del Eje, y en los planteamientos descentralizadores británicos. Es decir, que respondía a una sintonización de quienes planteaban en España la política urbanística y la reflexión sobre el territorio, con las líneas culturalmente dominantes en el entorno occidental, que se habían ido decantando durante los años 20, 30 y 40. Pero a ello se unía en el caso español, la herencia dirigista y autoritaria, que había unido al régimen con los planteamientos fascistas y nazis, que explica el voluntarismo de algunas actitudes y propuestas, que sin esa referencia aparecen como excesivamente ingenuas.

Pero ocurría que, acabada la Segunda Guerra Mundial, no sólo había desaparecido la referencia al modelo de esa herencia autoritaria, como justificación de actitudes culturales, sino que se había ido produciendo una evolución general, en aquel tipo de pensamiento que formaba la otra referencia cultural a la que hemos aludido. De modo que, al acabar la década de los cincuenta, el panorama cultural universal estaba profundamente transformado por la aparición y asimilación de enfoques enormemente diferentes de los anteriores, que habían ido dejando anticuados a los planteamientos de la primera mitad del siglo. Sin duda, el aislamiento político internacional de España, contribuyó al desconocimiento de esa evolución, y al mantenimiento interno de la fidelidad a dichos anteriores planteamientos, que acabaron transformándose en una especie de ortodoxia oficial anquilosada, que se prolongaría durante los años 60.

Porque la Guerra Mundial, y la subsiguiente reorganización, habían estimulado, tanto en Estados Unidos como en Europa, una orien-

tación de la economía hacia la consecución de una aceleración del crecimiento, en la convicción de que ello redundaba en una eficaz multiplicación del empleo y del bienestar a niveles nacionales. Y ello se había mostrado especialmente eficaz en Estados Unidos y en la espectacular recuperación de los países más industrializados de Europa.

El paso siguiente fue la aparición de unas nuevas actitudes intelectuales, dispuestas a construir el apoyo teórico de la nueva doctrina del deseable y generalizable desarrollo económico. A ello había obedecido la constitución, en 1951, de un Grupo de Expertos por las Naciones Unidas, encargado de estudiar las medidas a aplicar para conseguir el desarrollo económico de los países subdesarrollados, que produjo un Informe de enorme influencia posterior en la orientación de numerosas experiencias nacionales, y que fue adoptado como orientación por el Banco Mundial.

La solución preconizada por el Informe para los países subdesarrollados, era que se acercaran al modelo de los desarrollados, a través de procesos acelerados de industrialización, que debían ser guiados a través de Planes Nacionales de Desarrollo Económico, impulsados por los gobiernos nacionales. Y para ello se postulaba una aproximación conceptual basada en la filosofía de la economía neoclásica. La eficiencia en la producción no podía mezclarse con la equidad de la distribución, que era una cuestión ética, impropia de una ciencia que se pretendía libre de valores. Y así, la generalización de la confianza en las excelencias del "desarrollo desigual" y la necesidad de adoptar la más eficaz forma de aprovechamiento de los recursos, condujo a la preconización de una forma de desarrollo industrial que, lógicamente, debía apoyarse en los emplazamientos urbanos, para beneficiarse de las economías externas de escala, producidas en las ciudades. Pero, inevitablemente, el aumento de la industrialización en las áreas urbanas, no podía hacerse sin la correspondiente importación de mano de obra, de modo que el precio a pagar por las ciudades en su contribución al desarrollo económico del país, a través del crecimiento de la producción y del empleo, era su acelerado crecimiento demográfico, que se convertía así en una parte de la estrategia, contraviniendo de este modo a una gran parte de la teoría y práctica de la concepción del planeamiento urbano y territorial tradicional y a la filosofía de las primeras formulaciones del planeamiento regional.

Cerca del final de la década, se alcanzó la más depurada formulación teórica de esta concepción del desarrollo desigual, en su específica forma de desarrollo urbano-industrial, con la elaboración de la idea del "desarrollo polarizado", puesta a punto paralelamente en Francia y en Estados Unidos. Los impulsos al crecimiento económico podrían venir así generados, no sólo desde los grandes centros

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

WASHINGTON 25 D. C.

OFFICE OF THE PRESIDENT

August 3, 1962

The Honorable
Señor Don Mariano Navarro Rubio
Minister of Finance
Madrid, Spain

My dear Mr. Minister:

I take pleasure in transmitting to you the report of the mission to Spain, organized by the Bank at the request of the Spanish Government.

Since the Executive Directors and the Management do not customarily review the recommendations of missions in detail, the report as transmitted represents the views of the mission rather than recommendations of the Bank. I believe, however, that the report deserves the most careful consideration and discussion.

We shall follow with great interest the steps taken by the Spanish Government to implement the mission's recommendations and shall be pleased to discuss any questions which may arise in their study of the report.

I sincerely hope that the work of the mission will prove to be a valuable contribution to the future development of Spain.

Sincerely yours,



Eugene R. Black

Enclosure

urbanos, constituidos en "polos" de crecimiento, sino también desde lugares o espacios en los que se pudieran producir concentraciones de infraestructuras y de inversiones directamente productivas, seleccionados por su potencial de desarrollo económico. De este modo, los "polos de desarrollo" podrían utilizarse para difundir el crecimiento a las regiones atrasadas de un país en desarrollo, descentralizándolo desde las grandes ciudades.

En esta nueva situación, era preciso reinterpretar la naturaleza y el papel del planeamiento regional, que pasaba a ser una de las armas de la política de desarrollo económico y sería entendido ahora como ayuda al análisis de las posibles polarizaciones y como forma de influir en la localización industrial. La principal discusión se planteó entonces sobre el papel de la intervención gubernamental para contrarrestar la tendencia del sistema capitalista a crear desigualdades. Los grandes teóricos discrepaban en ello, desde posiciones abstencionistas (Hirschman) en las que se aceptaba con todas sus consecuencias la condición inevitable de la desigualdad de la polarización, en las fases iniciales de todo proceso de crecimiento económico¹, hasta las fuertemente intervencionistas (Myrdal) incluso en Estados Unidos². Y ya en la década de los 60, se acabaría de poner a punto el "paradigma" del desarrollo polarizado, como base para las políticas de desarrollo, con un claro papel para ese nuevo planeamiento regional, en la designación de las "core regions" (Friedmann) complementarias, en las regiones periféricas³. El papel de Friedmann fue especialmente relevante en la conducción del contenido del planeamiento regional tradicional, al encuentro de una nueva definición del espacio regional, entendido como "región urbana" dominada por una ciudad importante, o como sistema de ciudades.

Pero a lo largo de los años 60, las Naciones Unidas desarrollaron un programa de ayuda a países con problemas de desempleo, que habían manifestado su aspiración a modernizar sus economías mediante la industrialización para elevar el nivel de vida de sus poblaciones, en el cual se produjeron claras rectificaciones de las actitudes más radicalmente "desarrollistas", como las manifestadas en el Informe de 1951. En 1966 y 1967, un Comité Asesor de Expertos volvió a plantear las bases del desarrollo regional, definiendo nuevamente el contenido del planeamiento regional, en el terreno del encuentro entre planeamiento físico y planificación económica, al mismo tiempo que revisaba los postulados del desarrollo desigual, sin renunciar a la actuación por polos, pero inscribiéndolos en políticas más matizadas. Y esos criterios mucho más suavizados, a veces hasta la recuperación de restos de la antigua filosofía equilibradora, fueron los que difundió a partir de entonces aquella organización internacional:

"El exuberante crecimiento urbano que se observa hoy en casi todo el mundo, como los consiguientes problemas humanos, sociales, económicos y administrativos, ha demostrado que es preciso prever y planear los cambios correspondientes en el medio físico para que se puedan obtener todos los beneficios sociales del desarrollo económico..."

"La nación en su totalidad debe asignar al desarrollo social una parte adecuada de la riqueza que produce y planificar una distribución equitativa de los beneficios sociales derivados de ella. En este sentido, un "plan" es un modelo de una situación que se pretende alcanzar, en lo que respecta a: a) actividades económicas y sociales

concretas, b) su ejecución en una región determinada, c) las zonas de terreno necesarias y d) las estructuras, instalaciones y panorama general que han de constituir el medio físico para tales actividades"... "Creación de centros industriales, comerciales, culturales y residenciales, convenientemente equipados, mediante inversiones adecuadas en la infraestructura física, social e institucional como nuevos polos de crecimiento o puntos de atracción distintos de la ciudad principal de la región"⁴.

"The location of future industrial activities that will grow in the subsequent stages of development, as well as the location of existing industrial activities, should be taken into account in regional planning. The location of major investments should be chosen not only with the guidance of national development plan objectives, but in the basis of regional plans, taking into consideration their environmental consequences"⁵.

Liberalización de la economía e introducción en España de la planificación del desarrollo económico. Repercusiones sobre la política urbanística.

La distinción entre "centro" y "periferia" en Europa, se introdujo hacia la mitad de los años 50, tras el reconocimiento de la sorprendente recuperación económica que se había producido en los países nórdicos de más antigua industrialización, y de la lentitud con que se desarrollaba en los países del sur, menos prósperos, tradicionalmente más pobres y tecnológicamente más atrasados. España, por supuesto, pertenecía a la periferia, arrastraba todavía las consecuencias de su propia guerra civil, alargadas por el aislamiento internacional posterior y la ausencia de Plan Marshall, y soportaba desde hacía casi veinte años, el estigma de su dictadura militar. Por otra parte, se había iniciado en el país, la intensificación de las migraciones interiores y existían fuertes desequilibrios económicos interregionales. Era, por esta situación, un país poco desarrollado, pero con posibilidades de desarrollo, que encajaba plenamente entre aquellos a los que genéricamente, desde las Naciones Unidas, se había aconsejado adoptar el camino de acelerar intensamente la industrialización.

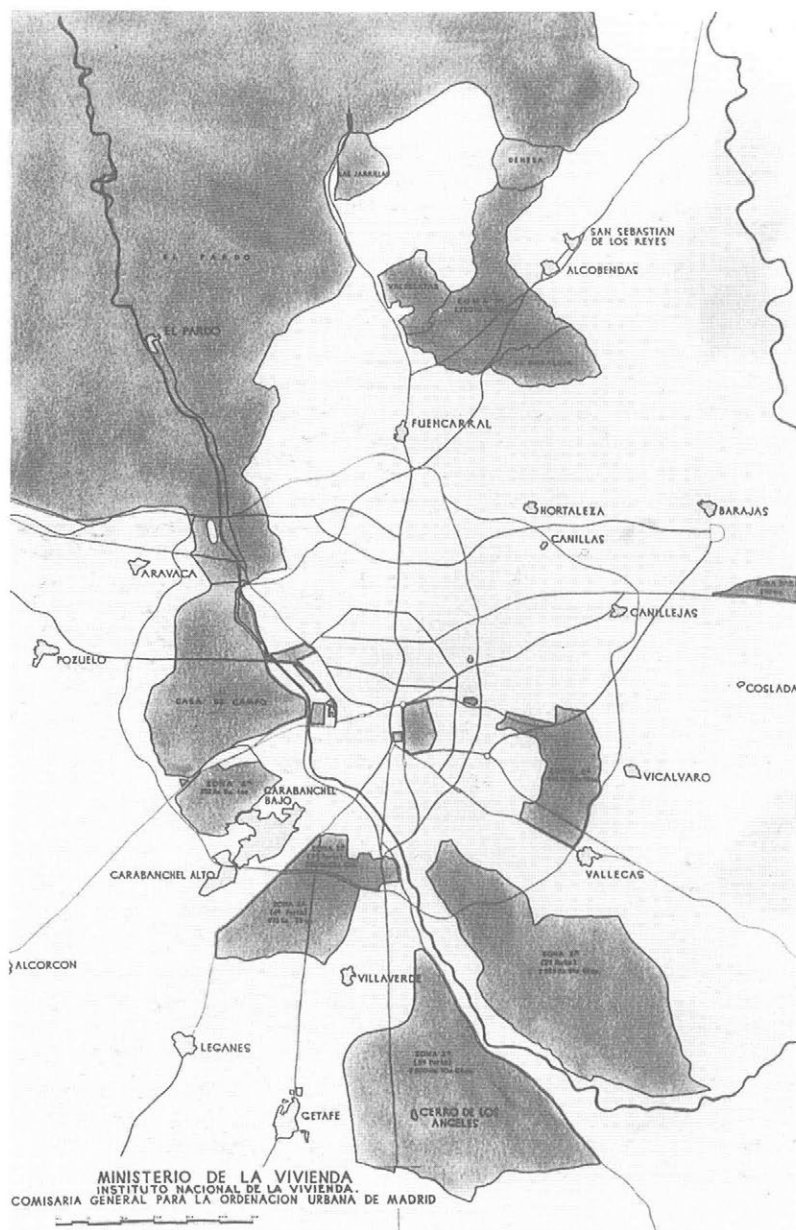
Como es sabido, no está claro el peso real que tuvo la introducción de la planificación del desarrollo, con el énfasis puesto en la industria, en el despegue económico español de los años 60, y en la intensidad y velocidad del proceso de industrialización que vivió el país en aquellos años, puesto que el proceso se había iniciado ya antes, y se benefició luego de la coyuntura internacional, que era independiente. Tal vez la planificación se subió al tren en marcha y creía que lo conducía. Pero al margen de ello, lo que no se puede eludir aquí es una referencia a la relación de esa política económica, (de las consecuencias de su aplicación) con la política urbanística que se venía desarrollando antes, puesto que esa planificación económica, (que incluía medidas de desarrollo regional), no podía dejar de tener consecuencias y repercusiones sobre las ciudades y el territorio, en forma de transformaciones de la realidad física. Y también es importante consignar la contraposición doctrinal entre la teoría sustentante de la planificación económica, y la que ya hemos visto que sustentaba a la urbanística, porque esa contraposición es responsa-

ble, por ambas partes, de muchas incongruencias y divergencias que vamos a ver que se produjeron.

Primero el Plan de Estabilización (1959), luego varias disposiciones legales de carácter liberalizador (1963), y finalmente los dos primeros Planes de Desarrollo (1964-1967) (1968-1971), articularon una situación novedosa, extraordinariamente dinámica que, más allá de sus resultados económicos, interesa considerar por sus indirectos (pero rápidos e importantes) resultados urbano-territoriales y por su incidencia en la variación de las formulaciones conceptuales acerca de la relación entre desarrollo de la economía, por una parte, y organización física del territorio y de la ciudad dentro de él, por otra.

En primer lugar hay que señalar la intensificación de las corrientes migratorias campo-ciudad, que ya se habían iniciado en los años 50. Ahora, en los 60, más de tres millones de personas emigraron de las áreas rurales a las principales aglomeraciones urbanas. Y la población no urbana cayó del 50% aproximadamente, en 1950, al 33,5% en 1970. Como, por otra parte, las inversiones industriales extranjeras se localizaron preferentemente en las ciudades mayores, se produjo un intenso proceso de construcción y urbanización en ellas, que supuso importantes transformaciones físicas de densificación y extensión y la aparición del fenómeno de la metropolización en los casos de Madrid y Barcelona, que superan los tres millones de habitantes en esa década. De metropolización incipiente puede hablarse también en los casos de Sevilla, Valencia, Málaga, Zaragoza y Valladolid. El sistema de las ciudades de tamaño medio creció también, en términos de población absoluta, todo lo cual se corresponde con el abandono de amplias áreas del territorio interior, acentuándose los desequilibrios regionales y creciendo la demanda de inversión pública en vivienda e infraestructura, para hacer frente a las necesidades del nuevo modelo concentrado y a los graves problemas que su rápido advenimiento creó en las ciudades.

Todo ello era previsible e incluso estaba en buena parte previsto, porque estaba incluido en la estrategia de desarrollo tramada entre el gobierno y los organismos internacionales que le habían asesorado desde la concepción del Plan de Estabilización, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE, que intentaban que la economía española accediese a las formas que se estaban desarrollando en el mundo occidental. Y especialmente significativo es el hecho de que, a petición del gobierno, el Banco Mundial enviase a España una misión de expertos en 1961, con el fin de elaborar un Informe y unas recomendaciones sobre la orientación de la economía nacional, que sirviera de base para la preparación de un plan de desarrollo para la expansión y modernización de la economía española. En la misma línea que los expertos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial recomendaba un conjunto de medidas liberalizadoras, porque "la solución general de los problemas originados por el desequilibrio de desarrollo regional, de la renta y de la ocupación, se encuentra únicamente en una política de estímulo del crecimiento global de la economía nacional. Una tasa elevada de crecimiento, reforzada por medidas que coadyuven a la libre movilidad de hombres y capitales, constituye el medio más eficaz para elevar los niveles de vida y para desterrar las privaciones de la pobreza rural. Algunas medidas que parecen más directas tienden a ser costosas y pueden traer como consecuencia la disminución de la tasa a que pueden crecer globalmente la produc-

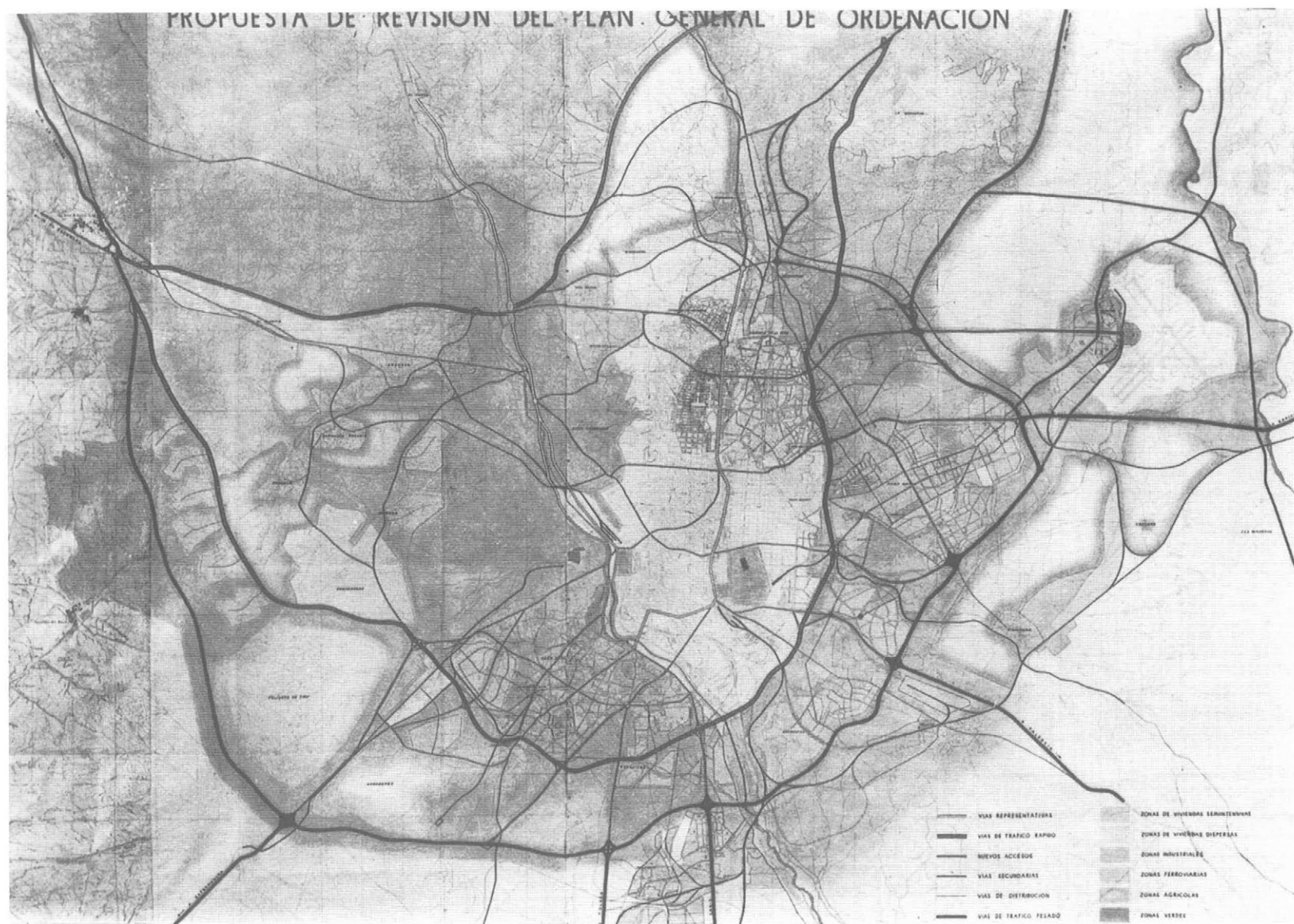


ción y la renta²⁶. Texto éste, que muestra muy claramente, la orientación exactamente opuesta a la que caracterizaba a la doctrina que hemos visto ligada a la política urbanística desarrollada en España hasta entonces, y a la filosofía que había servido de base a las actitudes antimigratorias y descentralizadoras, que habían culminado con la operación de la Descongestión Industrial de Madrid. Pero lo más significativo es que, como el propio Informe señala, esta nueva filosofía era la que profesaba ya el gobierno español: "El Gobierno ha señalado que su objetivo principal estriba en lograr la tasa de crecimiento máxima para la economía nacional, y que el desarrollo regional debe ser estimulado únicamente cuando no se interfiera con aquel objetivo; semejante criterio proporcionará, indudablemente, el máximo beneficio al pueblo español".

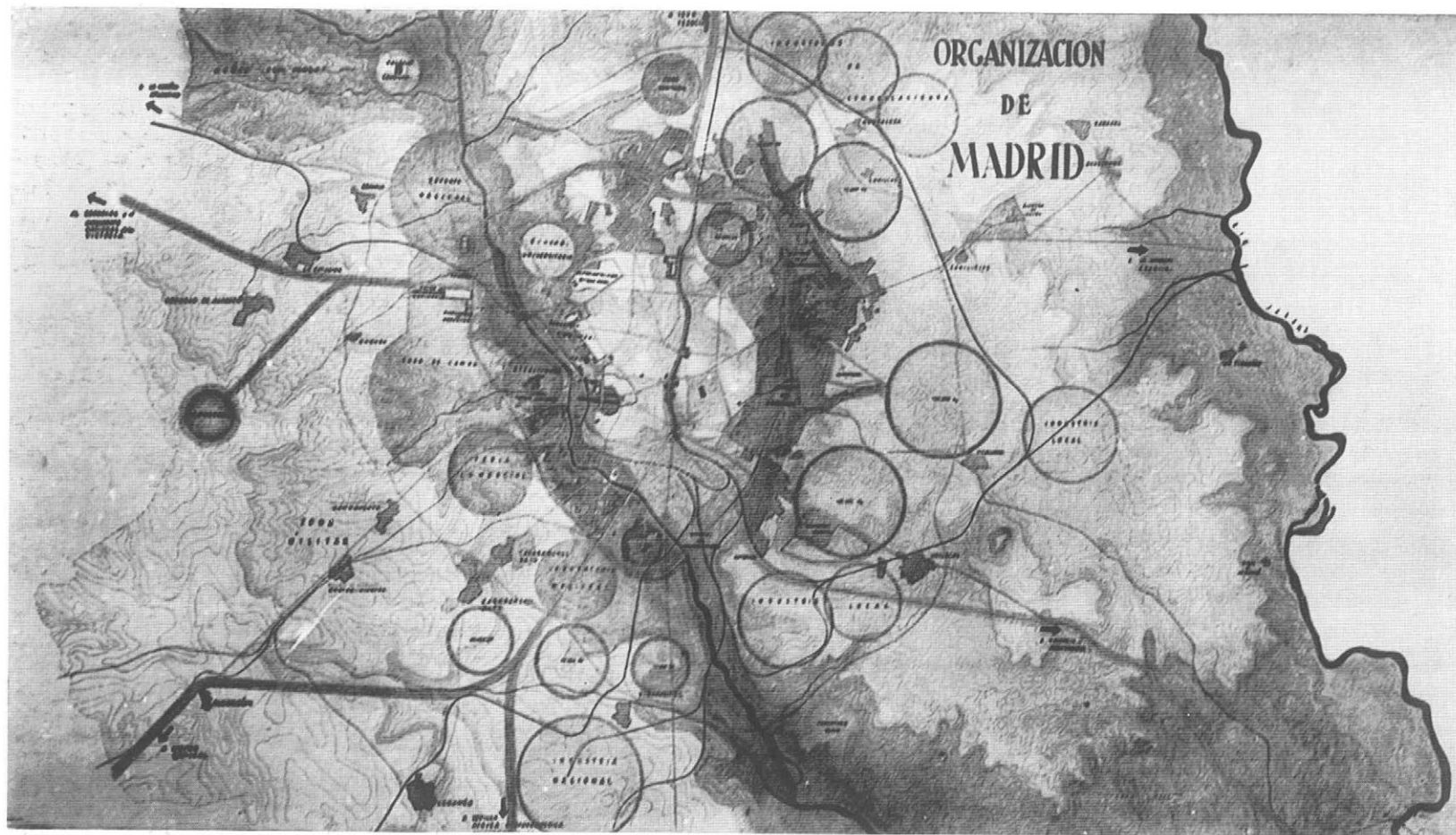
Todo esto tiene importancia en relación con nuestro tema, porque ayuda a entender el desarrollo posterior de nuestra historia, en el que se manifiesta una divergencia radical entre las dos actitudes suscitadas por el enfoque dispar del desarrollo regional, que condiciona el entendimiento de la naturaleza y cometido del planeamiento regional. Ello se pone dramáticamente de manifiesto en el dispar enfoque que, simultáneamente, se hace entonces, desde la dirección de la política urbanística y territorial, por una parte, y por otra, desde la dirección de la política de desarrollo económico. Anclada la primera en sus tradicionales concepciones equilibradoras y descongestionadoras, y lanzada la segunda a una estimulación de la industrialización a ultranza, que pasaba por la acumulación de empresas e inmigración en las ciudades mayores, para lo cual se favorecía, en palabras del Informe del Banco Mundial, "la libre movilidad de hombres y capitales". Para la primera, el "planeamiento regional" seguía siendo el intento de dotar de armonía y equilibrio, luchando contra las grandes concentraciones, a la distribución espacial de la población y las actividades humanas en el territorio. Para la segunda, la misma expresión, o su correspondiente "planificación regional", era la puesta en marcha de incentivos económicos y desgravaciones fiscales, generales o sectoriales (económicamente sectoriales), y la programación de inversiones directas, sin ninguna preocupación por sus consecuencias sobre el espacio. En el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967) no aparece ninguna preocupación por los resultados de esa inducida, no sólo prevista, afluencia a las ciudades, ni menos aún por algo que pudiera acercarse a una intención de ordenación territorial. La planificación económica se entendía con carácter plenamente indicativo en todo lo relacionado con la localización espacial, excepto en el planteamiento de las operaciones concretas de desarrollo industrial polarizado, donde había que concentrar las inversiones en infraestructuras nuevas: los Polos de Desarrollo, que obedecían a otra de las directrices del Informe del Banco Mundial ("selección cuidadosa de un número limitado de regiones que presenten las mejores perspectivas para el desarrollo"). La única alusión que puede reflejar una aproximación entre las dos perspectivas, es aquella en la que el Plan de Desarrollo incide fugaz y superficialmente en el terreno del urbanismo, con una tranquilizadora, pero inocua declaración, teóricamente integradora:

"El urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una actuación de con-

Estudios para la revisión del Plan General de 1946, realizados en la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid. Plano fechado en 1957.

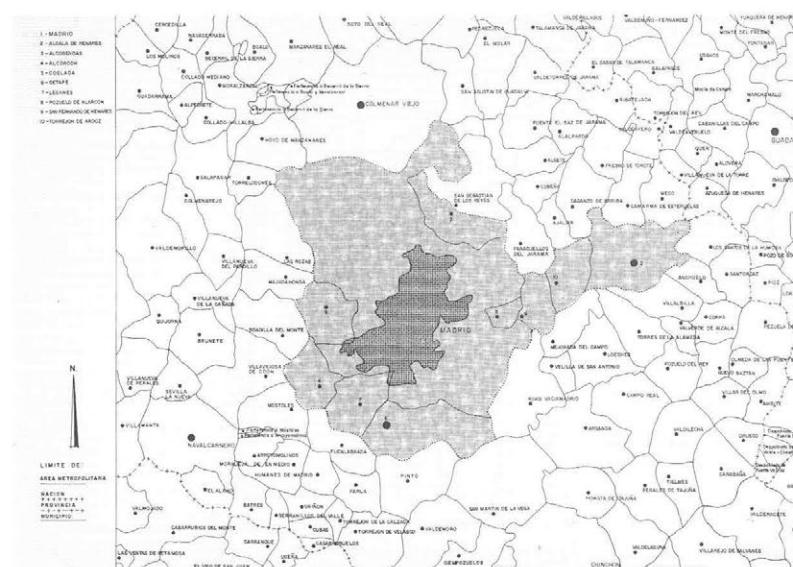
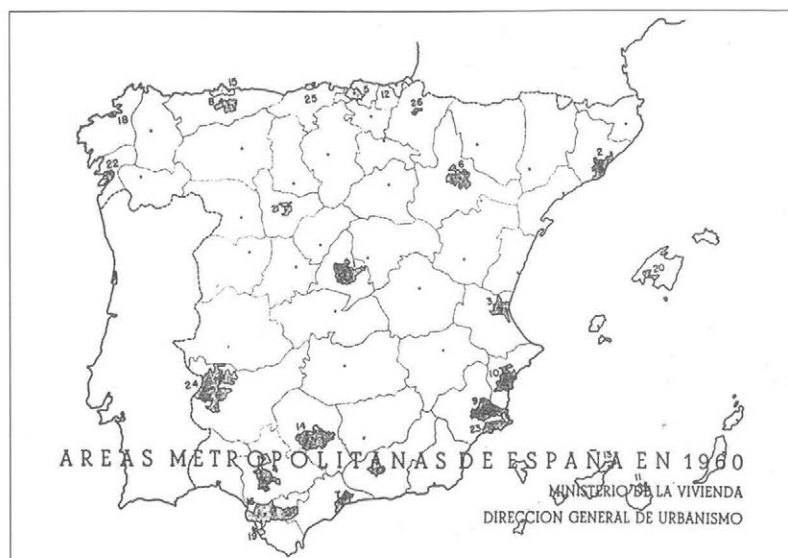


Estudios para la revisión del Plan
General de 1946, realizados en la
Comisaría para la Ordenación Urbana de
Madrid.



Portada del estudio de la Dirección General de Urbanismo definiendo en 1965 las áreas metropolitanas españolas, con un mapa general de las mismas.

Área metropolitana de Madrid, definida en el estudio de 1965.



formación social general, que tiene como finalidad principal la planificación y ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas de una unidad territorial. El prodigioso crecimiento de la industria nacional, que está modificando la estructura social y demográfica del país, hace necesaria una actividad planificadora total. La interconexión existente entre la ordenación del territorio nacional y su desarrollo económico homogéneo hace precisa una conjunción de actuaciones que posibiliten una expansión económica en ambas planificaciones; la omisión o negligencia de uno de estos aspectos lleva inexorablemente el entorpecimiento del otro. Los puntos de contacto entre la planificación territorial y la programación económica son los relativos a la demografía, a la distribución industrial y a la política de suelo, todos ellos íntimamente ligados entre sí⁷.

Pero, en la realidad, ese encuentro no se produjo, y el único pobre contacto entre la planificación territorial y la programación económica, se realizó a través de las Normas Provisionales de Ordenación del Territorio de los Polos, esos rudimentarios compromisos entre los objetivos económicos (rápida y máxima atracción y localización de industrias) y los ordenadores del espacio urbano y territorial, a propósito de los cuales se desarrolló el más explícito enfrentamiento entre los dos sectores de la Administración que representaban las dos actitudes⁸.

De hecho, a lo largo de la década, se fueron produciendo las más escandalosas divergencias, pues ambas políticas procedían con lógicas diferentes. Frente a la ordenación urbanística previa para la distribución más conveniente de actividades en el espacio físico, que defendía el planeamiento urbanístico, el Decreto de Liberalización industrial de 1963, partía de "los criterios más amplios posibles para instalación, ampliación y traslado de las empresas industriales", para lo cual autorizaba "la libre instalación, ampliación y traslado dentro del territorio nacional de toda clase de industrias" y la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico del mismo año, rompía la aspiración ordenadora del planeamiento territorial, al estimular la implantación hotelera al margen de dicho planeamiento, en desarrollo de una política sectorial que incidía contundentemente sobre el territorio de modo totalmente independiente. El resultado fue la creciente debilidad real de aquella aspiración ordenadora a la que obedecía la política urbanística que había creado su propia legislación e institucionalización.

Irrupción del concepto de Área Metropolitana en la cultura española. Definición del Área Metropolitana de Madrid.

"... el proceso urbanístico de desarrollo de las ciudades populosas se extiende, en muchos casos, a superficies que desbordan los límites atribuidos a sus términos municipales, dando lugar a la creación de núcleos urbanos que están supeditados vitalmente a la ciudad que los origina, pero que administrativamente siguen teniendo jurisdicción independiente. Si el ímpetu de desarrollo es muy grande, la invasión de una ciudad sobre los términos municipales colindantes puede comprender municipios completos en número considerable.

Las circunstancias que presentan a estos efectos las ciudades españolas son bastante diferentes...

*Esquema regional del Plan General del
Área Metropolitana de Madrid.*

*Esquema regional del Plan General del
Área Metropolitana de Madrid.*

La enumeración de las ciudades con su extensión superficial y su población no es, por lo tanto, suficientemente significativa y da lugar a errores importantes cuando se juzga de su importancia relativa por estos datos. A fin de obtener una mayor analogía de circunstancias y conocer realmente la importancia demográfica de cada conjunto urbano, no hay más remedio que introducir un sistema de examen diferente de la simple consideración del término municipal. Este concepto nuevo es el aceptado ya universalmente como Área Metropolitana, que engloba junto al casco urbano de una ciudad de importancia considerable, todos los núcleos circundantes, cuyo desarrollo está vinculado demográfica y económicamente a la vida de la ciudad principal⁹.

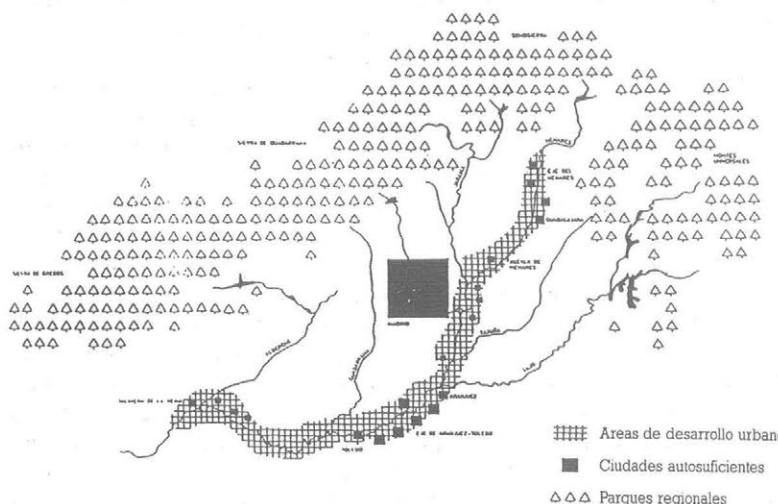
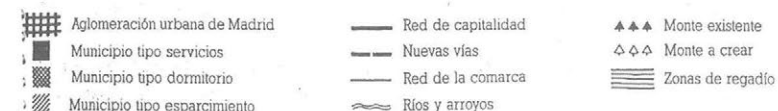
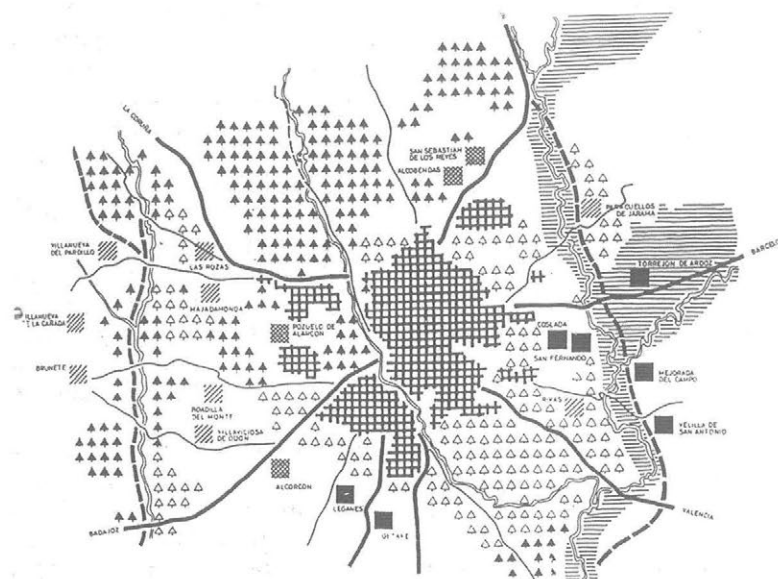
Así se introducía oficialmente el concepto de Área Metropolitana en el terreno cultural y administrativo del urbanismo en España, a través de esa escueta definición, que daba paso a un ejercicio de determinación de unas superficies que, siguiendo los criterios de Kingsley Davis, debían contener al menos una ciudad de más de 50.000 habitantes, con una vinculación económica y social de los demás núcleos urbanos menores, con respecto a ella. Vinculación que se medía a través de índices tales como reparto de la población activa en sectores productivos, densidad de población, situación de servicios y comunicaciones, que se traducían en condiciones concretas:

- contener un municipio de más de 50.000 habitantes.
- alcanzar al menos 100.000 habitantes en su conjunto
- tener una densidad mínima de 100 habitantes por kilómetro cuadrado
- tener un crecimiento demográfico mínimo (entre 1930 y 1960) del 15% decenal acumulativo
- formar superficie continua con el municipio de la ciudad central.

La aplicación de estas condiciones daba lugar a la determinación de 26 áreas metropolitanas de muy diversas características, cuya población total representaba el 34% de la española y el 61,62% de la urbana. Entre ellas estaba, por supuesto, la de Madrid, que aparecía en primer lugar con 2.351.556 habitantes en 1960, constituida por 10 municipios, incluido el de Madrid (Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Getafe, Leganés, Pozuelo de Alarcón, San Fernando de Henares y Torrejón de Ardoz) con una extensión de 1.020 kilómetros cuadrados.

Curiosamente, nunca se llegó a dar una explicación oficial al extraño hecho de que esa delimitación del Área Metropolitana de Madrid, no coincidiera, en absoluto, con la adoptada dos años antes, para la revisión del Plan General de Ordenación de la ciudad. Porque, aunque antes hemos dicho que ésta de 1965, era la primera definición oficial y la introducción en España del concepto, lo cierto es que ya se venía utilizando en forma aproximada y sin rigor. Y eso había ocurrido en el caso de Madrid, para el que se había adoptado un Área metropolitana en 1963, sin explicación alguna de criterios seguidos para ello, que era casi el doble de grande, con 23 municipios.

Muchas han sido las críticas que ha recibido desde entonces esa primera determinación de las áreas metropolitanas españolas, porque los criterios de dimensionamiento eran tan bajos, que conducían a incluir a algunos conjuntos poblacionales cuya inclusión sólo es explicable en función de la escasa madurez conceptual existente en el momento. Y esa misma inmadurez explica que la utilización de la



novedosa expresión (que no figuraba en la Ley del Suelo y hasta mucho más tarde no tuvo reconocimiento jurídico) en el nuevo plan de Madrid, no reciba en ese plan explicación alguna, dándose directamente por supuesto que Madrid había llegado a ser uno de esos "conglomerados humanos que se ha convenido en llamar áreas metropolitanas, que cada día proliferan en mayor número, a favor de la aplicación y desarrollo de la tecnología industrial que caracteriza a la civilización de los pueblos del occidente europeo, junto a la superpoblación de las áreas productoras y a la multiplicación de oportunidades en los centros de intercambio y administración."¹⁰

Desde luego, el concepto era nuevo en todo el mundo, y los criterios de definición eran muy empíricos y variables en la propia literatura americana de la que provenía, lo cual explica las discrepancias en las propias esferas directivas, de la Administración española, que empezaban a asimilar las diversas denominaciones de los fenómenos urbano territoriales. "Madrid es un área metropolitana, pero no lo que, desde Geddes, se ha dado en llamar conurbación", lo cual la distingue de los casos de Barcelona y Bilbao, o de la aglomeración asturiana, "fenómenos típicamente conurbanísticos"¹¹. Opinión que no impedía que, un año después, Barcelona, Bilbao y la aglomeración asturiana apareciesen entre las áreas metropolitanas españolas. Y es que, en realidad, el fenómeno, tal como después se ha entendido y definido, era sólo un proceso incipiente en esos momentos en España.

El Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid. Voluntarismo sin soporte en la visión regional. Gestión y desarrollo del Plan: debilidad del diseño institucional.

En 1953 el boletín "Gran Madrid" hizo, como ya hemos comentado, una exposición del Plan General de 1946, en la que no se mostraba ninguna duda respecto a su plena validez en ese momento, ni se apuntaba comentario alguno sobre la aparición de divergencias en su desarrollo. Pero tenemos constancia de que, al menos desde 1957, en la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid, se estaban desarrollando estudios para su revisión, con una amplia visión territorial y una concepción de su red viaria que resulta, en algunos aspectos, sorprendentemente anticipatoria, con una versión bastante aproximada de lo que luego será la M-40, sustituyendo a la débil e indefinida "vía de poblados" del Plan.

Por otra parte, en 1960 se dispuso de unos datos nuevos, que permitían hacer una constatación, que antes había sido imposible: el censo de esa fecha revelaba que Madrid tenía 200.000 habitantes más de los previstos en el Plan. El modelo de desarrollo económico adoptado estaba teniendo su impacto en la ciudad. Porque entre 1960 y 1970 había aumentado 843.864 habitantes (en el término municipal) y el empleo había pasado de 351.000 a 539.000 puestos entre 1960 y 1967¹². Si a ello se une que algunas desviaciones de ocupación de espacio eran ya demasiado visibles como para ser ignoradas, se comprende que la revisión fuese acometida oficialmente en los primeros años 60.

La ciudad tenía entonces 2.600.000 habitantes, y su desarrollo se había realizado en forma compacta, rellenando huecos, matizando el

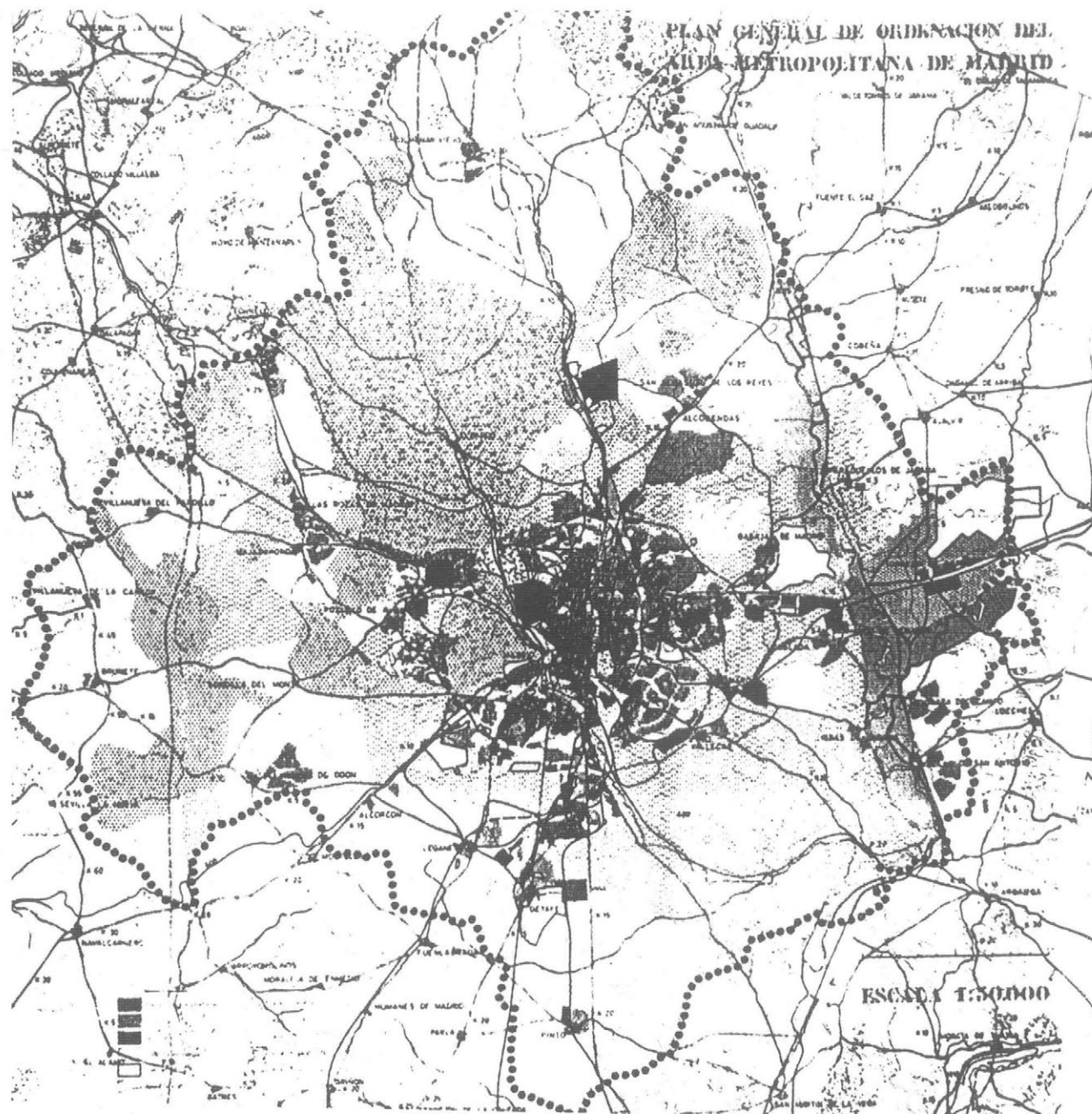
espacio que en 1946 se había concebido partido por cuñas verdes, de acuerdo con el modelo Grosstadt, "hasta el punto de que prácticamente ha desaparecido, si no en su totalidad, si en buena parte, el primer anillo verde, con la amplitud con que estaba previsto", reconocería la Memoria del nuevo Plan. El contorno del cuerpo urbano principal era aún mayoritariamente continuo, pero en cambio, había empezado la proliferación de instalaciones industriales periféricas en los antiguos municipios independientes, anexionados en 1946, sobre todo en el este y en el sur. (De 6 a 36 había aumentado, entre 1950 y 1960, el número de grandes instalaciones fabriles en Chamartín, Ventas, Vallecas, Villa-verde...). En cualquier caso la ciudad era muy diferente de la proyectada en 1942. Había que proyectarla de nuevo. Y el nuevo proyecto, a pesar de la experiencia, volvió a plantearse en los mismos términos que correspondían a la antigua actitud de la doctrina urbanística tradicional, basada en la descentralización. Por ello, el nuevo Plan insiste en un modelo de ciudad de limitado espacio de expansión, cerrada por un "cinturón forestal que define la limitación física del perímetro urbano", formando "el borde y terminación definitivo de la ciudad"¹³, y para absorber el crecimiento futuro, plantea una nueva estrategia descentralizadora, que se sumaría convergentemente a la ya iniciada Descongestión Industrial. Extendida ambiciosamente sobre los valles del Henares, del Jarama y del Tajo, constituye una sugestiva propuesta de planeamiento regional de amplio vuelo, que ilustra de la manera más clara posible, la tremenda contradicción que se daba en aquellos momentos, en la experiencia española.

"En la región central el 'hecho Madrid' postula el fomento y desarrollo de las cuencas del Henares, del Jarama y especialmente del Tajo. El objetivo es la creación de un gran arco de desarrollo urbano cuyos extremos serán Guadalajara y Talavera de la Reina y cuyo punto más importante deberá ser Toledo, en donde se ha iniciado ya, por la Dirección General de Urbanismo una de las empresas más ambiciosas de esta operación macroubanística.

Es, por tanto, ineludible para un acompasado desarrollo de la capital de España que se asienten en la zona un número de habitantes que deberá oscilar entre el millón y el millón y medio, para que absorban la corriente migratoria que en otro caso fluiría inexorablemente sobre Madrid y provocaría nuevamente esos índices de crecimiento vertiginoso propicios a todos los desequilibrios no sólo sociales y económicos, sino humanos y políticos.

En resumen, se trata de conseguir que Madrid, que en los últimos lustros ha sido un potente polo de atracción demográfica y económica, se transforme en un intenso polo de impulsión socioeconómico de la región central y calificadamente de la submeseta Sur, para conseguir el desarrollo y modernización de esa importante área geográfica de la península que posee en su propia estructura física, e incluso demográfica, excelentes condiciones que encaucen la creación de una a modo de ciudad paralela de Madrid"¹⁴.

Así pues, en palabras del entonces Comisario para la Ordenación Urbana de Madrid, totalmente imbuídas, como puede verse, de la filosofía descentralizadora, se trataba de limitar la expansión de la ciudad, creando un sistema regional de absorción, por desplazamiento de la industria y la población, a los emplazamientos estratégicamente elegidos dentro de la región. Se manifestaba pues en este planteamiento, la más estricta fidelidad, a la más pura ortodoxia, de la más





tradicional concepción del planeamiento regional, pero con una dosis de voluntarismo quizás mayor que nunca, dada la envergadura de la operación y la ausencia de mecanismos reales para ponerla en práctica. Porque lo que no se puede comprender, es que a esas alturas, todavía no se hubiese entendido la inutilidad de esos esfuerzos imaginativos, si no iban acompañados de la correspondiente parte de instrumentación dentro de la política económica, y que el planeamiento regional de carácter puramente físico, no tenía nada que hacer, como mostraba ya la experiencia nacional e internacional. (A pesar de sus limitaciones, como después se vio, la experiencia de Londres se estaba desarrollando ya entonces en un plano totalmente real, gracias a la política gubernamental británica de creación de las "new towns", que en los años sesenta empezaban a materializarse físicamente.)

El Plan fue aprobado en 1964, al mismo tiempo que una nueva Ley que creaba el Área Metropolitana de Madrid y una Comisión de Planeamiento y Coordinación, como órgano administrativo supramunicipal, encargado de gestionarlo. Pero es muy significativo que ese planteamiento a escala regional, sólo fuese incorporado a la aprobación oficial con carácter indicativo y no preceptivo. Ello, no sólo trasluce la falta de convicción de la Administración en que tal planteamiento tuviese alguna validez y viabilidad, sino que es destacable el hecho de que, privado de esa proyección regional encargada de la dispersión de las actividades y la población, el Plan estaba abocado necesariamente al fracaso, al no haber previsto superficies de desarrollo en la propia ciudad. Cosa que fue inmediatamente percibida (sólo un año después de aprobado) desde los reductos responsables del Plan: "Los hechos nos dicen que el aluvión demográfico, consecuencia de las deficiencias estructurales que provocan las corrientes migratorias...prosigue con gran intensidad, desbordando completamente los supuestos del plan que se asentaba sobre la premisa de una ordenación más amplia"¹⁵.

Y es que, como había sido, efectivamente planteado sobre bases que implicaban una completa política gubernamental sobre el territorio, y esa política nunca estuvo asegurado que iba a producirse, y de hecho no se produjo, el Plan era lo menos adecuado para enfrentarse con lo que a la ciudad le iba a ocurrir realmente, sometida, por el contrario, a los resultados de una política de desarrollo económico como la que ya hemos comentado que se instrumentó en España en aquella década, que favoreció la inmigración a las grandes ciudades y la concentración de actividades productivas en ellas. Algo más tarde, el Tercer Plan de Desarrollo Económico explicaba así un fracaso previsible, que había resultado obligado: "El Plan del Área Metropolitana de Madrid resultó desbordado en sus previsiones entre otras, por las siguientes razones:

- porque se confiaba en el éxito de una política de descongestión de Madrid que no ha llegado a instrumentarse debidamente.
- por una insuficiente coordinación entre los organismos y los departamentos que realizan la infraestructura y los equipamientos sociales, que en buena parte han actuado al margen del planeamiento.

La causa primordial del desajuste realidad-plan ha estado en la ausencia de una instrumentación del enfoque regional"¹⁶.

Todo ello explica el desarrollo real de Madrid en esa y la siguiente década, en las cuales se produjo una intensificación del proceso de con-

centración productiva, demográfica y edificatoria y la invasión desorganizada del espacio rural, sin que la Comisión de Planeamiento y Coordinación (COPLACO) pudiese desarrollar más que una labor que, en gran medida, era la constante oficialización de la inadecuación del Plan, a través de su continua modificación, a remolque de los hechos consumados, derivados de la imparable dinámica del desarrollo económico y de las actuaciones independientes de cada ministerio. Porque este organismo, que había sido creado con la ilusoria esperanza en que la prioridad política de una verdadera acción de ordenación territorial a escala regional, garantizaba su capacidad de mando para dirigir y coordinar, manifestó pronto (ante la ausencia de tal política y de una capacidad inversora propia) su debilidad institucional y su desautorización, para llevar a cabo la coordinación que se le había confiado de los organismos inversores, para el desarrollo de un Plan que era evidentemente inviable.

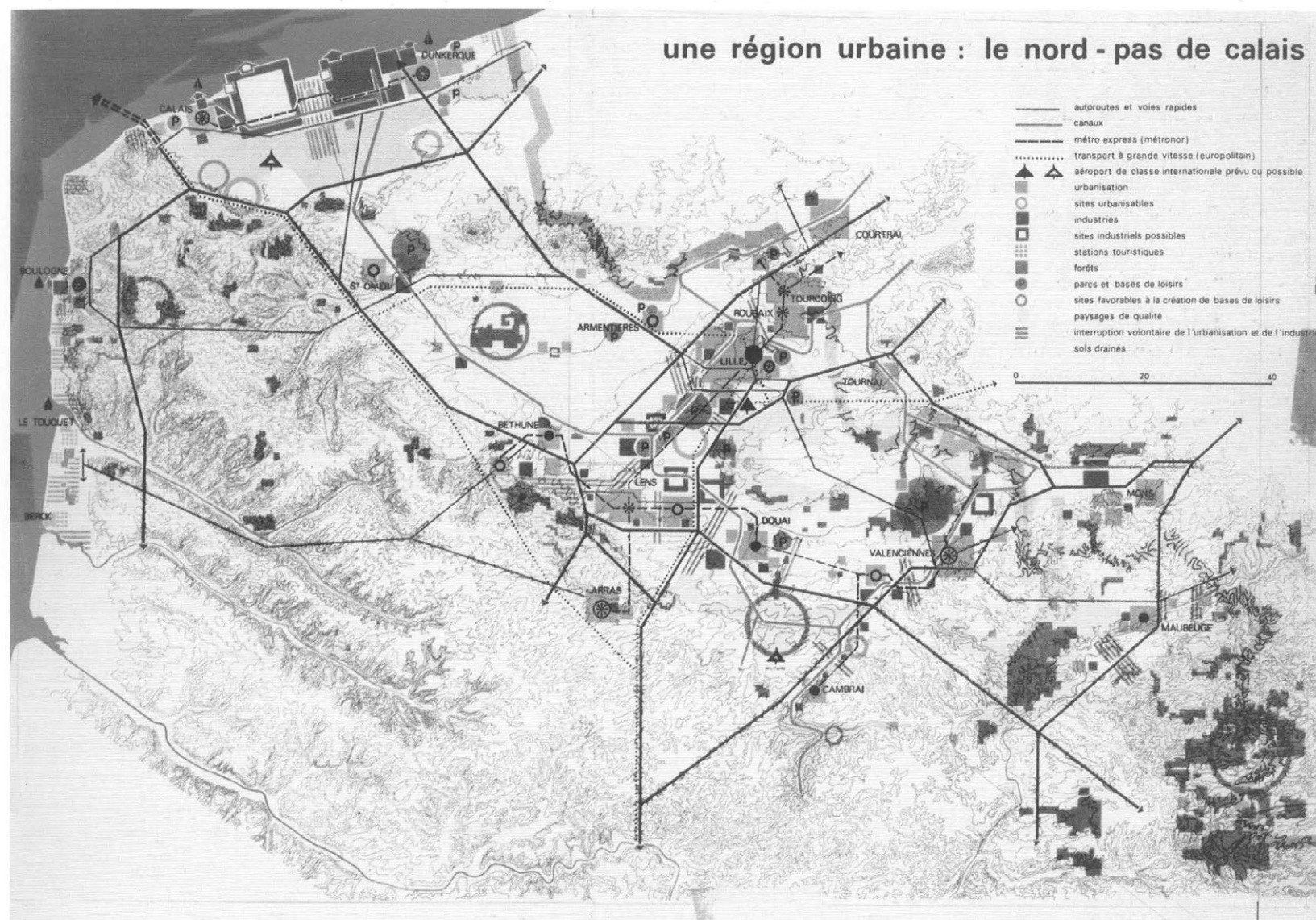
Marco comparado del planeamiento metropolitano y regional en la experiencia de algunos otros países. Enfoque conceptual, instrumental e institucional.

Como ya vimos en la Introducción, Francia es el país que desarrolló, después de la Segunda Guerra Mundial, el aparato de planificación territorial más sofisticado, con la intención de reducir las disparidades económicas regionales, al mismo tiempo que controlar el crecimiento de la aglomeración parisina, descentralizando actividades a otras regiones. Ello había empezado con una planificación puramente económica, ya en los años 50, cuando se había puesto en marcha tanto el Fondo Nacional, como el Comisariado del Plan.

En 1963 se creó la DATAR (Delegation à l'Amenagement du Territoire et à l'Action Régionale), encargada de coordinar las agencias regionales (el país se había dividido en 21 regiones de planificación económica) y repartir los fondos, en desarrollo de una política de descentralización industrial y terciaria, que incluía la creación de ocho metrópolis de equilibrio para contrarrestar la atracción de París. Es en ese momento cuando se hace programa político la expresión de "geografía voluntaria", en la medida en que se trata de conseguir un reajuste de papeles, según el esquema voluntario de una red urbana jerarquizada de nuevo, acompañada de transformaciones de las estructuras internas de las principales aglomeraciones, a través de sus correspondientes Esquemas Regionales de Ordenación.

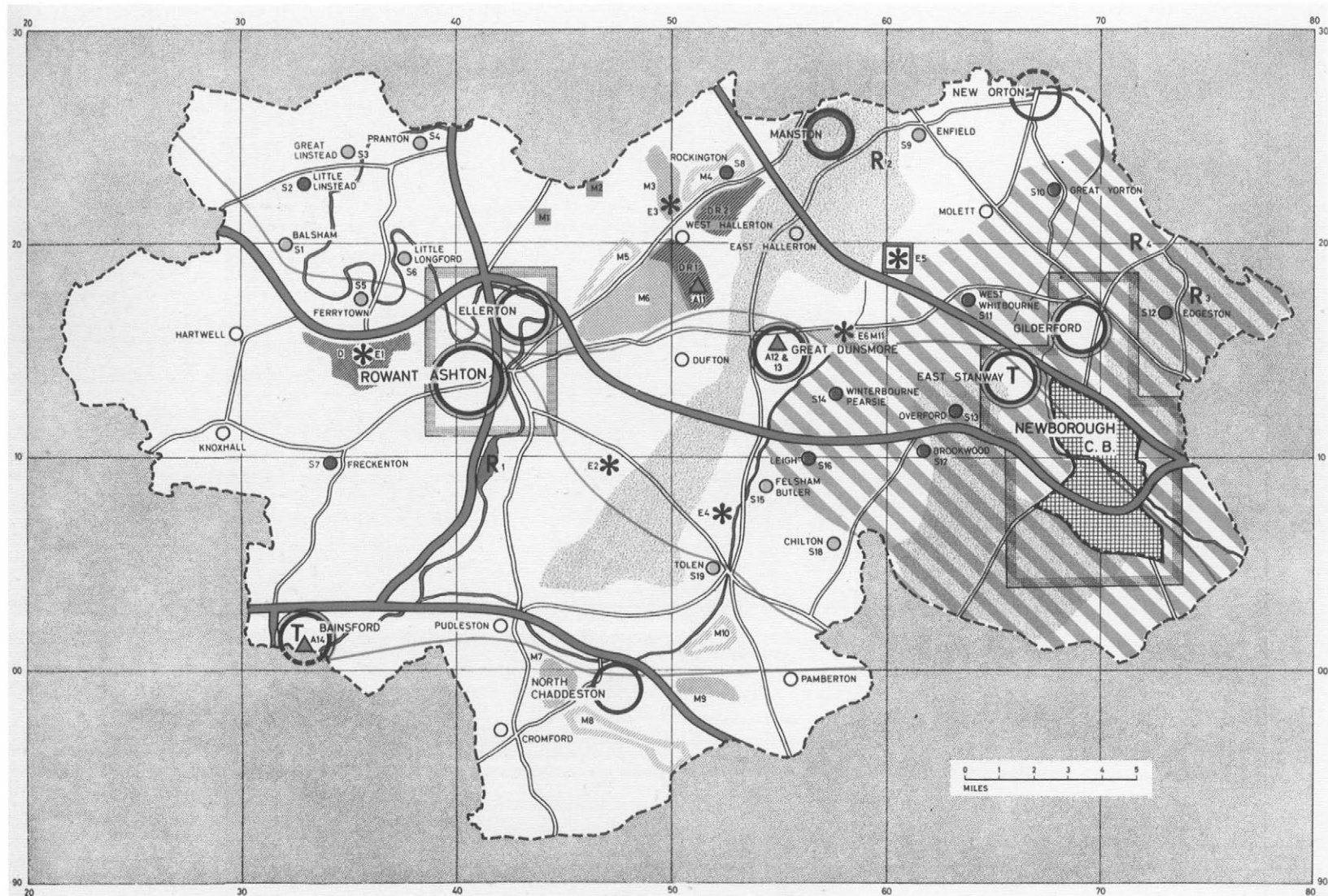
Fue el Vº Plan (1966-1970), aprobado en 1965, el documento que acabó de definir la etapa madura de ese sistema, en la cual se consiguió un alto grado de integración entre los objetivos de la programación económica y la ordenación territorial, basada en la región como unidad territorial básica. Hay en este plan una visión integral de todo el territorio nacional, en la que se asignan papeles a determinadas áreas y ciudades, como elementos dinamizadores e impulsores del desarrollo de ciertas regiones, y se crean "polos de desarrollo" en los sitios cuyas aptitudes permiten prever un crecimiento acumulativo de las actividades industriales alrededor de las que se organiza la expansión económica.

En 1966 se inicia la creación de las OREAM (Organisations d'Etudes d'Aire Metropolitaine), organismos públicos del estado, desconcentrados, encargados de elaborar "esquemas regionales de ordena-



Ejemplo de County Map, mostrando las relaciones entre los factores físicos y las acciones previstas (localización de población y empleo, estructura de asentamientos, comunicaciones primarias, áreas de recreo y conservación

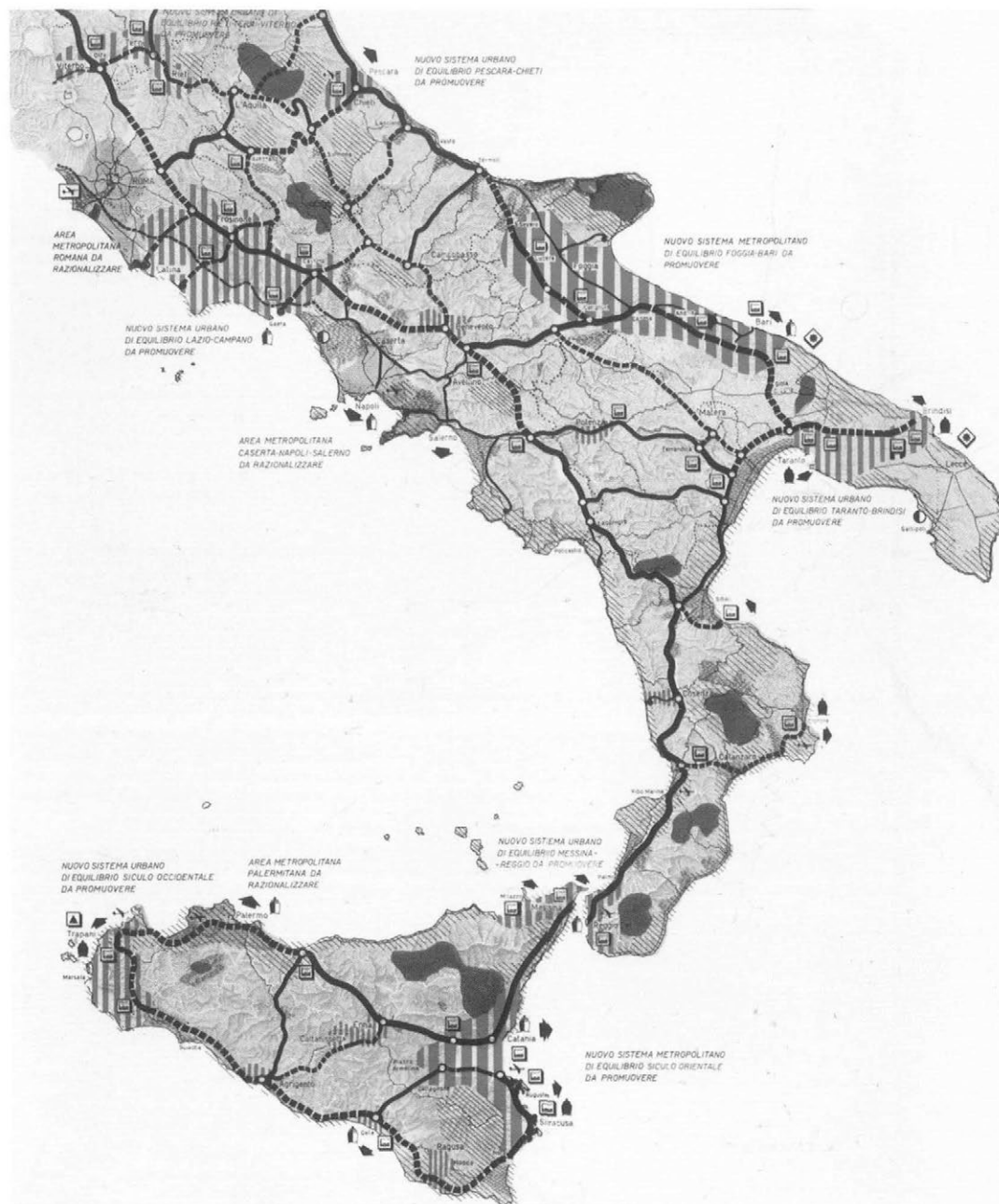
natural, abastecimiento de energía, etc.) contenido en el cuaderno de recomendaciones del Planning Advisory Group y publicado por la Imprenta Real inglesa en 1964.



La estrategia del Plan del Sureste (1964), se planteaba como una gran operación de planeamiento regional, que desbordaba a la London Region. Abrió así el camino para amplios desarrollos de ciudades existentes y para la creación de algunas nuevas ciudades, sobre una potenciación de las infraestructuras de transporte.



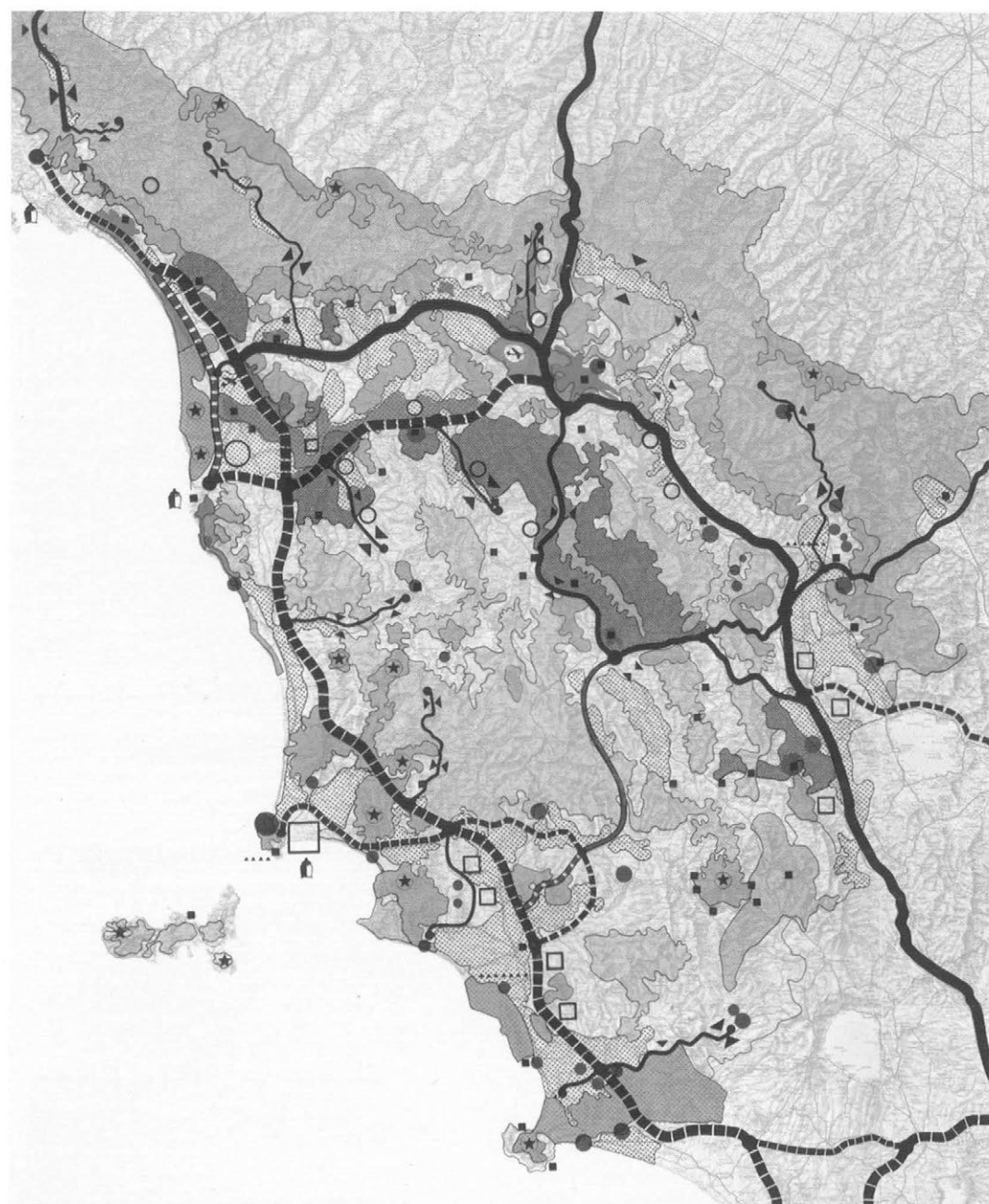
Estudio realizado por el Centro de Estudios y Planes Económicos de Roma, como contribución al acercamiento de la planificación económica a la visión territorial, publicado en 1967.
Propuesta de ordenación territorial del Sur de Italia.



Tav. 6
Prima proposta di assetto territoriale a lungo termine
per la circoscrizione meridionale

| Elementi di struttura tipici alla scala nazionale | |
|--|--|
| setti territoriali delle strutture di sviluppo intensivo | <div> <div>infrastr. primaria</div> <div>aree di sviluppo primario intensivo per colture irrigue</div> </div> |
| | <div> <div>infrastr. secondaria</div> <div> <div>nucleazioni dell'insediamento industriale intensivo proposto</div> <div>localizzazione proposta per il 5° centro siderurgico</div> </div> </div> |
| setti territoriali delle strutture di sviluppo | <div> <div>infrastr. terziarie e servizi</div> <div> <div>aree metropolitane da razionalizzare</div> <div>nuovi sistemi metropolitani di equilibrio da promuovere</div> <div>nuovi sistemi urbani di equilibrio da promuovere</div> <div>sistemi urbani di raccordo</div> <div>parchi pubblici a livello nazionale e regionale per la conservazione della natura e per il tempo libero</div> <div>aree per il tempo libero</div> <div>servizi pubblici minimi di fabbisogno sociale garantito dall'azione pubblica, non territorializzati e formati attraverso minimi standards</div> <div>localizzazione di nuovi grandi centri per ricerche scientifiche</div> </div> </div> |
| | <div> <div>infrastr. stradali</div> <div> <div>autostrade e strade a caratteristiche autostradali: esistenti o programmate recepbili</div> <div>nuove proposte</div> <div>grandi strade di scorrimento veloce di interesse nazionale: esistenti o programmate e recepbili</div> <div>nuove proposte</div> <div>autostrade o grandi assi di interesse regionale: esistenti</div> <div>nuove proposte</div> <div>N.B. Parte della grande viabilità programmata è stata giudicata in contraddizione con il modello territoriale e pertanto non è stata visualizzata in quanto giudicata non recepbile</div> </div> </div> |
| setti delle infrastrutture per lo sviluppo | <div> <div>infrastr. portuali</div> <div> <div>grandi porti commerciali</div> <div>grandi porti dello sviluppo industriale</div> </div> </div> |
| | <div> <div>infrastr. aeroportuali</div> <div> <div>aeroporti intercontinentali</div> <div>aeroporti nazionali e regionali</div> </div> </div> |
| infrastr. all'energia | <div> <div>grandi centri termoneucleari proposti (con impianto di desalinizzazione)</div> </div> |

Estudio realizado por el Centro de Estudios y Planes Económicos de Roma, como contribución al acercamiento de la planificación económica a la visión territorial, publicado en 1967.
Propuesta de ordenación territorial de la Toscana.



Ipotesi di assetto territoriale della Toscana

aree di sviluppo agricolo

- ▨ pianure irrigue o irrigabili (razionalizzazione e sviluppo intensivo)
- colline a produzione tipica (viticoltura, olivicoltura: razionalizzazione delle tecniche produttive)
- ▨ boschi esistenti (conservazione e razionalizzazione ecologica)
- aree alto collinari e montane (bonifica montana, riconversione silvo-pastorale, rimboschimenti, sedi di tempo libero)

aree di sviluppo industriale

aree di sviluppo industriale da promuovere in apposite sedi:

- 1) a fini di riequilibrio regionale
- 2) a fini di ristrutturazione comprensoriale
- fasce industriali da promuovere o incentivare
- fasce industriali da razionalizzare e ristrutturare

insediamenti

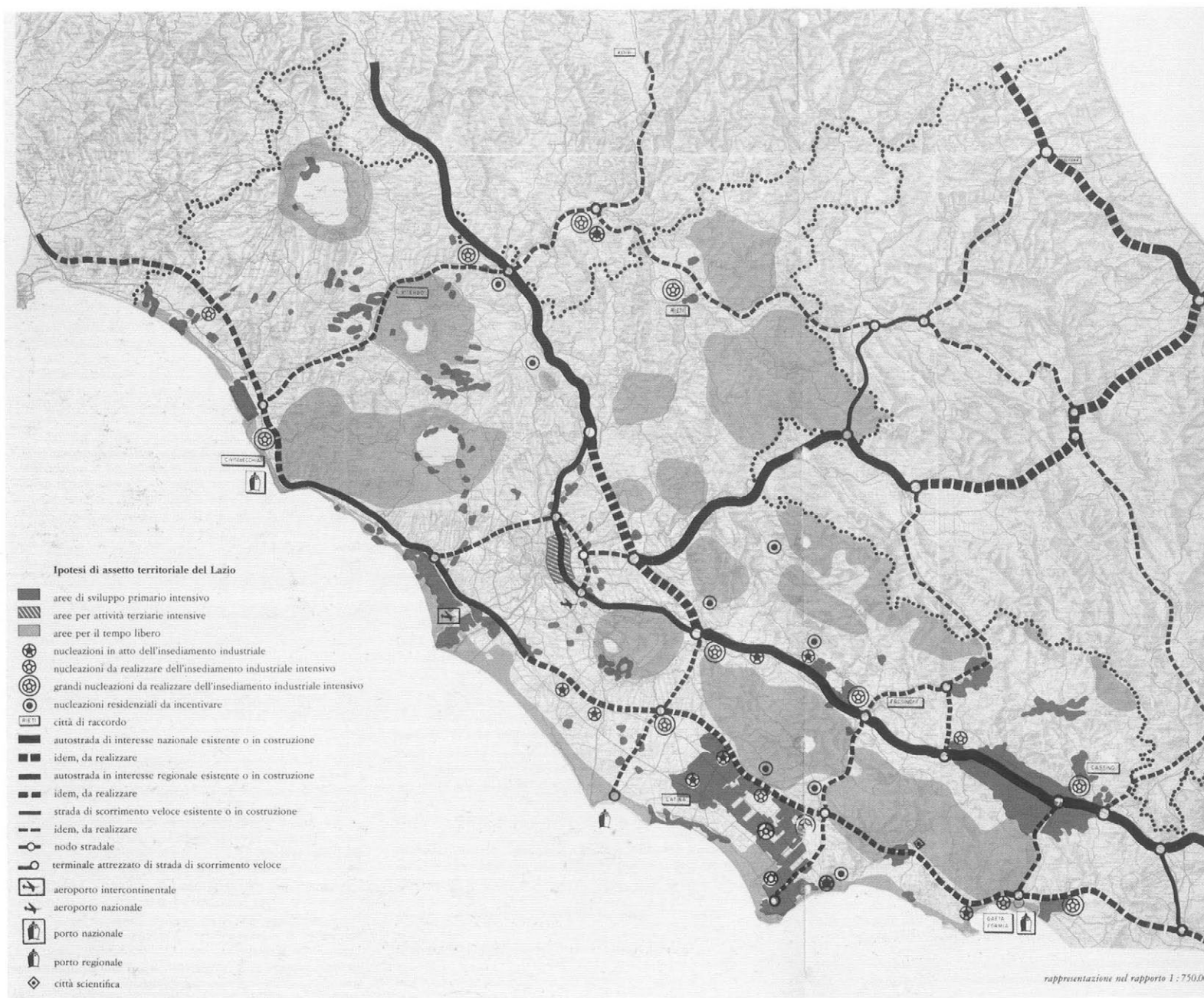
- conurbazioni da razionalizzare e ristrutturare
- ▲▲▲ sistemi urbani di equilibrio regionale da promuovere
- principali centri storici da salvaguardare e recuperare alla nuova funzione di sviluppo
- centri urbani antichi (dalla preistoria all'VIII sec. d.C.)

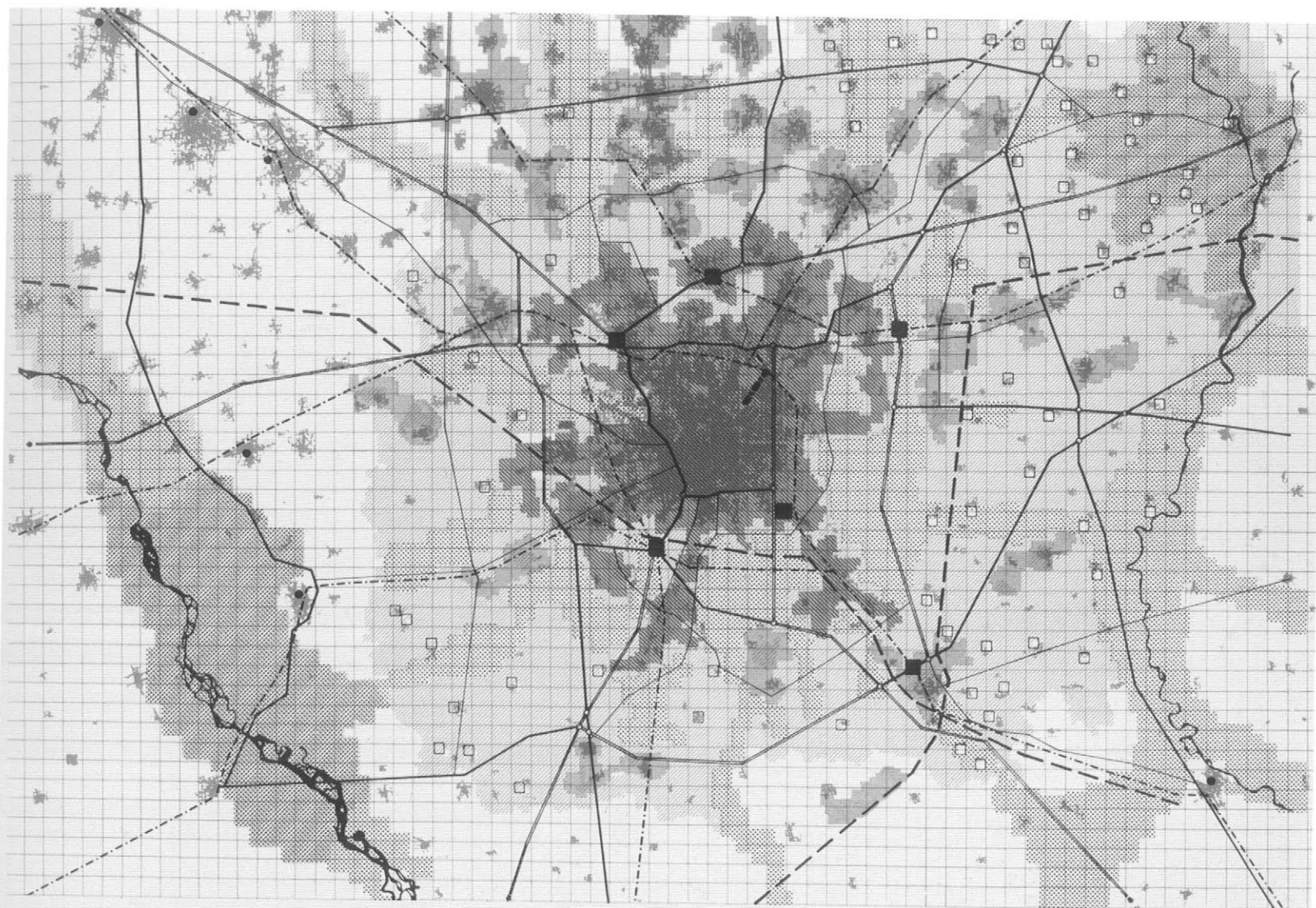
infrastrutture e servizi

- autostrade e scorrimenti veloci esistenti o programmati
- autostrade programmate, con tracciati non accettabili
- autostrade programmate, con tracciati da ristrutturare
- autostrade e scorrimenti veloci proposti
- ✈ assi viari dei sistemi comprensoriali di recupero e sviluppo
- ✈ aeroporti
- porti industriali da attrezzare e specializzare
- parchi nazionali
- ★ parchi regionali pubblici su foreste demaniali da trasformare in foreste parco
- parchi regionali pubblici proposti

rappresentazione nel rapporto 1:750.000

Estudio realizado por el Centro de Estudios y Planes Económicos de Roma, como contribución al acercamiento de la planificación económica a la visión territorial, publicado en 1967. Propuesta de ordenación territorial del Lazio.





Il modello «a turbina» del 25 luglio 1963, presentato dal Comitato tecnico composto da Ludovico Belgioioso (presidente), e da Giuseppe Ciribini, Demetrio Costantino, Giancarlo De Carlo, Domenico Rodella, Gian Luigi Sala, Bernardo Secchi, Silvano Tintori, Alessandro Tutino.

--- ferrovie regionali
 === autostrade strade attrezzate
 === assi urbani per grande traffico
 ——— strade veloci

— strade di connettivo
 ■ park and ride
 --- canali navigabili
 ■ area centrale

■ aggregazioni
 ■ verde attrezzato
 ■ comprensorio di studio
 □ centri minori



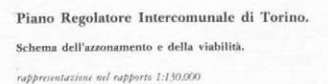
l'area del PIM

- aree edificate
- aree preferenziali per gli ampliamenti e i completamenti
- aree da ristrutturare (indicazione limitata alla periferia del capoluogo)
- aree attrezzate per l'industria
- aree scelte dai piani di zona in applicazione della legge n. 167 da ritenersi preferenziali
- aree per attrezzature portuali e aeroportuali
- verde attrezzato
- verde boschivo

- verde agricolo e di salvaguardia
- porto canale
- aeroporto continentale e nazionale
- aeroporto turistico e per manifestazioni
- rete stradale
- rete e scali ferroviari
- stazioni ferroviarie
- rete metropolitana
- attrezzature di «interscambio»

- idrovie
- nuclei di attrezzature e servizi
- attrezzature sportive
- centri per attività direzionali e amministrative
- attrezzature doganali
- attrezzature per gli autotrasporti
- aree di stoccaggio
- centro esposizioni
- centro congressi

rappresentazione nel rapporto 1:30.000



ción y de urbanismo", que debían servir de marco a los planes de urbanismo. Éstos, definidos de nuevo por la Loi d'Oriation Fonciere de 1967, deberían ser elaborados concertadamente entre el estado y las administraciones locales en dos niveles. El SDAU (Schema Directeur d'Amenagement Urbain) fija las orientaciones de la política de ordenación del espacio en un ámbito supramunicipal, es vinculante para las administraciones públicas en sus decisiones de ordenación y urbanización y procede localizando delimitaciones y oportunidades. Antes de su posterior descentralización (1983), el procedimiento de realización empezaba por la determinación del ámbito por el prefecto regional y la creación de una Comisión compuesta por funcionarios del estado y representantes electos de los municipios afectados. Era aprobado por los municipios y después por el prefecto. Por su parte el POS (Plan d'Occupation des Sols), establecía las formas de utilización del suelo a nivel local, vinculando a los particulares.

El sistema se completaba con la actuación de las numerosas Sociedades de Economía Mixta (capital público y privado) para el desarrollo de acciones en todas las escalas, Sociedades de Desarrollo Regional y la Société Centrale pour l'Equipement de Territoire. Desde el punto de vista financiero, el Fond National d'Amenagement et de Developpment du Territoire permite poner en marcha actuaciones costosas y conceder subvenciones, préstamos a bajo interés y otros tipos de ayudas a las empresas que se localizan en las áreas a desarrollar. Además el estado puede aportar ayuda suplementaria a través de la regionalización de su propio presupuesto o a través de los grandes organismos nacionales de crédito.

Para París, el Plan adopta la actitud de evitar tanto el crecimiento continuo de la ciudad sobre sí misma, como un crecimiento difuso y discontinuo que genera costes infraestructurales desproporcionados y desplazamientos diarios excesivos. Para ello, diseñando una nueva estructuración de la región con grandes ejes infraestructurales, se plantea la creación de varias ciudades nuevas, de características diferentes de las inglesas, sobre todo por su tamaño mucho mayor. Para su construcción, que se prevé iniciar durante el desarrollo de ese Vº Plan, se empezará por asegurar la dotación correspondiente de infraestructuras internas además de las regionales, equipamientos y actividades a implantar desde el principio.

Y otra batería de importantísimas medidas para el interior de la ciudad, plantean la reorganización de la circulación, con la vía exprés Este-Oeste por la ribera derecha del Sena y el comienzo del eje Norte-Sur y varias radiales, conectando todo ello con la red de autopistas exteriores y el servicio de transportes colectivos, especialmente la red exprés regional.

Se puede ver, por lo tanto, que este elaborado sistema francés, presentaba ya en los años 60, una estructura muy desarrollada que permitía bastante bien relacionar las determinaciones de la planificación económica, con el estudio del territorio y de la localización de las inversiones sobre él, ya que planificación económica y planeamiento territorial marchan bastante coordinadamente en lo que fue la concepción más definida del "amenagement du territoire". Luego veremos la evolución posterior.

El sistema británico, que como vimos también en la introducción, fue uno de los pioneros, madura en los años 60 con menor integración entre lo físico y lo económico que en el caso francés, al cual se acerca transi-

toriamente tomándolo como modelo, al tratar de sistematizar en un cierto momento, la planificación del desarrollo económico, a través de un Plan Nacional que, aunque elaborado, no llegó a tener desarrollo real.

A principios de los años 60, se desarrolla, por una parte, un planeamiento físico de escala regional, destinado a preparar directrices espaciales a los planes locales de urbanismo, y paralelamente se lanzan planes de desarrollo económico regional para el North East y Central Scotland, utilizando controles e incentivos y aplicando la idea de "polo de crecimiento", es decir, la teoría del desarrollo desigual, concentrando la ayuda en las zonas con mejores perspectivas, en vez de repartirla a las áreas más necesitadas.

Pero los esfuerzos por promover el desarrollo económico del norte van en paralelo con los esfuerzos por controlar y canalizar el crecimiento rápido en el Sureste. El South East Study de 1964, concluía que a pesar de los esfuerzos por contener el crecimiento era necesario proveer vivienda para 3'5 millones de personas, recomendando la creación de una segunda serie de ciudades nuevas más grandes y más lejanas de Londres que las primeras (para que no permitan los viajes diarios). (Nueve new towns nuevas fueron efectivamente aprobadas entre 1961 y 1970).

Todos estos estudios ponen entonces de manifiesto, la necesidad de abordar cualquier clase de planificación, refiriéndola a ámbitos mayores que los correspondientes a las convencionalmente llamadas áreas de influencia urbana, de modo que los planes de urbanismo deben plantearse con un marco territorial que permita estudiar y proponer la aplicación de las recomendaciones, todavía consideradas vigentes, de las propuestas de Howard, Barlow y Abercrombie, con sus descentralizaciones planificadas, sus cinturones verdes y sus new towns (fuera ahora del radio de commuting). Y todo ello, aunque se trate de planes de ordenación de carácter físico-espacial (blue-print plans) que no consideren aspectos sociales ni económicos.

En 1965 es cuando se produce la reorganización para coordinar la planificación económica, siguiendo el modelo francés. Se crea el Department of Economic Affairs y se inicia la preparación de un Plan Nacional. Y aparecen los Consejos regionales formados por funcionarios estatales y representantes de la industria, sindicatos, universidad, etc. Pero el planeamiento físico tenía tanta fuerza y tradición en el país, que en 1969 se decide que el trabajo de esos Consejos pase a ser coordinado por el Ministerio de Vivienda y Administración Local. Con lo cual, la planificación económica regionalizada es sustituida por planeamiento espacial a escala regional. La planificación económica queda así remitida a un plan físico de control de localizaciones, como guía de la expansión económica.

Por otra parte, la nueva Planning Act de 1968 introdujo un nuevo sistema de planeamiento territorial y local en dos niveles (como en el caso francés) definiendo los Structure Plans, con grandes líneas directrices para amplios territorios, y los Local Plans, para el desarrollo de los anteriores en áreas pequeñas y a más detalle. Más tarde veremos también como evolucionó este sistema, con su puesta en uso durante los años 70.

La contribución más destacable de Italia a la formación del planeamiento regional, es un importante esfuerzo teórico de clarificación conceptual y metodológica, especialmente en cuanto a la relación entre la planificación económica estatal y la ordenación territorial de grandes ámbitos, aunque también en relación con los ámbitos menores, metropolitanos y urbanos supramunicipales. En la etapa que

ahora nos ocupa, de carácter formativo y sin apenas instrumentos políticos operativos, los resultados reales son prácticamente nulos.

Existía desde la legislación de 1942, la figura del Plan Director Territorial de Coordinación, entendido como "un plan de gran ámbito, que afronta problemas territoriales importantes para el nivel de gobierno nacional y los resuelve a través de la definición de posibles intervenciones prioritarias y estratégicas que interesan al sistema de las áreas inedificables, al sistema infraestructural y a la localización de nuevos núcleos edilicios o de naturaleza particular e importante"¹⁷. Pero este instrumento fue ignorado en la realidad.

En 1952 se produjo un importante documento, redactado por algunos grandes arquitectos urbanistas de la época, dirigidos por Giovanni Astengo, que contenía unos criterios orientativos para la preparación de esos planes territoriales, proporcionando una sólida base metodológica y conceptual del máximo interés, sobre la naturaleza de ese tipo de planeamiento, asumiendo la complejidad pluridisciplinar del planeamiento regional que incluye aspectos socio-económicos, con los físico-ambientales. Pero no tuvo entonces consecuencias prácticas.

La maduración conceptual, sin embargo, si avanzó, ya que el gobierno creó en 1964 los Comités Regionales para la Programación Económica, es decir, para desagregar espacialmente a nivel regional el Programa económico nacional, y les encargó la preparación de "Esquemas Regionales de Desarrollo". Y para facilitar su labor, dada la novedad y previsible dificultad del trabajo, preparó previamente unos estudios orientativos con bases estadísticas, económicas y geográficas, para que sirvieran de referencia y apoyo, que constituyen una interesante aproximación a lo que puede entenderse como planeamiento-planificación regional, en la medida en que las previsiones del programa económico nacional para el período 1966-1970, aparecen espacialmente referidas al territorio y representadas como aproximaciones de planeamiento físico, con distribución de usos del

suelo y esquemas infraestructurales, sin pasar de un nivel muy general, ya que su desarrollo correspondía precisamente a los citados Comités, que no llegaron a hacerlo. Pero debe ser resaltado este primer intento de integración de la planificación económica con la territorial, que será retomado, como veremos, en los años 70.

Tampoco puede decirse que los interesantes planes intercomunales de esa década, algunos tan conceptualmente atractivos como para convertirse en referencias culturales obligadas, tuvieran mucha utilidad práctica. Bolonia (15 municipios) y Milán (105 municipios) son casos bien conocidos de esa etapa. Sólo la definición de un marco político diferente, que establecía las Regiones en 1970, haría cambiar la situación, como veremos más adelante.

Otra experiencia interesante es la de Holanda, donde existía desde los años 40, una política de planificación regional, tendente a estimular el desarrollo económico de la periferia y a contrarrestar el crecimiento concentrado del Randstadt, a través de programas de desarrollo con incentivos, para la industria e inversiones en infraestructura. Por otra parte había un sistema de planeamiento físico, en tres niveles, el nacional (en el que se establecerían las líneas generales del desarrollo), el provincial, en el que, a través de los Planes Provinciales de Estructura, se detallarían las líneas del planeamiento nacional para ámbitos regionales, y el municipal, aún más detallado, a nivel local.

Este sistema se cambió por la Ley de Planificación Espacial de 1965, que dejó como no vinculantes a los dos primeros escalones e introdujo a nivel local un plan vinculante para las áreas de extensión y un plan municipal de estructura para las áreas consolidadas, complementándolos con planes de detalle posteriores. Por otra parte, el Plan Nacional adoptó la forma de Informes sobre cuestiones de interés nacional. En 1966 el Informe Nacional proponía intensificar la descentralización del Randstadt, mediante el estímulo del crecimiento de poblaciones menores tomadas como polos.

¹Hirschman, A. O.: "The Strategy of economic development". New Haven. 1958.

²Myrdal, G.: "Economic theory and underdeveloped regions". Londres. 1957.

³Friedmann, J.: "Regional development policy". Cambridge. 1966.

⁴Naciones Unidas: "Ejemplos de Proyectos de Desarrollo Regional". U.N. 1971. En español.

⁵United Nations: "Report of the Interregional Seminar on Physical Planning for Urban, Regional and National Development". Bucharest, 1969. U.N. 1971.

⁶"El desarrollo Económico de España". Resumen del Informe del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Servicio Informativo Español. Madrid, 1963.

⁷"Plan de Desarrollo Económico y Social. 1964-1967". Párrafo 4.3.1.

⁸Por considerarlo de interés en relación con este punto, y para dejarlo consignado para la historia, se transcribe a continuación un párrafo de una carta personal de Pedro Bidagor a Fernando de Terán, escrita en 1978, en la que se refiere a su enfrentamiento en 1964, como Director General de Urbanismo, con el Comisario del Plan de Desarrollo, Laureano López Rodó: "A raíz de la creación de los polos, tuvimos enfrentamientos debido a que tanto la Comisaría como el Ministerio de Industria querían ofrecer a los empresarios la libertad de localización como aliciente de promoción. En un primer viaje en el que le acompañé a Valladolid, tuve que exponer mi oposición a tal medida y preparé como compromiso la formulación de Normas Subsidiarias (15/2/1964). En un segundo viaje en el que le acompañé a Sevilla, yo llevaba ya un primer proyecto de Normas, y en un recorrido por el Guadalquivir y ante el ministro Gual Villalbí tuvimos una discusión durísima al sostener cada uno íntegramente nuestros puntos de vista. Al regreso del viaje, hice ver al Ministro y al Subsecretario la gravedad del asunto que se planteaba advirtiéndole que suponía una total desautorización del Ministerio y manifestando que, caso de prevalecer tal criterio, desde luego yo abandonaría la

Dirección General. Ambos comprendieron mi actitud y me respaldaron totalmente. Así, en el primer Consejo de Ministros se planteó la cuestión acordándose que se creara una comisión para la resolución del problema a base de unas oportunas Normas. Con gran tensión se llegó a un acuerdo, en un momento en el que Gobernadores y Alcaldes cedían todo y yo me encontraba rigurosamente solo ante tan crítica situación. Al cabo de un par de años los empresarios, convencieron a la Comisaría que no era práctico luchar por la libertad de localización sino que lo interesante era apoyar nuestra política de creación de polígonos industriales a precio razonable y dotados de servicios; a partir de entonces se nos aumentaron las dotaciones para estos fines y el peligro pasó. Pero... naturalmente hubo que hacer concesiones de planeamiento en perjuicio de una correcta ordenación urbana."

⁹Dirección General de Urbanismo: "Áreas Metropolitanas de España en 1960". Madrid, 1965.

¹⁰Carlos Trías Bertrán: "Presentación del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid". Madrid, 1962.

¹¹M. Pérez Olea: "Problemas de Madrid ante su ley especial". Madrid, 1964.

¹²Ángel Verdasco García: "Evolución reciente y situación actual de la industria madrileña". En "Madrid, 1970", n.º extraordinario de "Desarrollo". Madrid, 1970.

¹³Carlos Trías Bertrán: "El desarrollo urbanístico de Madrid en el futuro de España". Madrid, 1965.

¹⁴Carlos Trías Bertrán: "Presentación del Plan...". Op. Cit.

¹⁵Carlos Trías Bertrán: "El desarrollo.... Op. Cit.

¹⁶"III Plan de Desarrollo Económico y Social. 1972-1975. Ponencia de Estructuras y Servicios Urbanos". Madrid, 1972.

¹⁷Erba, Valeria y Pogliani, Paola: "Il fallimento della pianificazione regionale". En "Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992". Bari, 1993.

III. DESARROLLO ECONÓMICO Y PLANEAMIENTO REGIONAL EN LOS PRIMEROS AÑOS 70

Coordenadas de un nuevo cambio en el panorama cultural y en la situación real de las ciudades. Balance de la planificación regional en el desarrollo económico. Referencia a la experiencia europea.

La década de los 60 fue triunfalmente declarada como la "década del desarrollo" por las Naciones Unidas, que se habían empeñado como hemos visto, en el lanzamiento entusiasta de políticas de crecimiento económico en países poco desarrollados, basadas en una doctrina presurosamente puesta a punto. Ahora, la de los 70 sería más bien la década de la duda, e incluso de la rectificación. Un cierto decaimiento de la confianza en la doctrina, tan entusiasta como acríticamente asumida, empieza a generalizarse. Porque el tiempo transcurrido, permitía observar ya, que los primeros resultados constatables, arrojaban muy dudosos balances en cuanto a la pretendida difusión del desarrollo, desde los lugares de impulsión a los atrasados, y por el contrario, era más bien perceptible que la doctrina del desarrollo polarizado o desigual, aumentaba las desigualdades. Suramérica había sido el laboratorio más utilizado y ahora se recogía allí el resentimiento contra los expertos norteamericanos, que habían capitaneado experiencias con gobiernos nacionales y habían estado predicando la buena nueva. Así lo comenta el propio Friedmann, que había sido uno de ellos, al dirigir el programa asesor del desarrollo urbano y regional de la Fundación Ford en Chile¹.

Ocurría, además, que ello coincidía con la eclosión de las preocupaciones por el deterioro del medio físico, que se derivaba del modelo desarrollista concentrado de base urbano industrial, necesariamente unido al despilfarro de los recursos, que estaba dando lugar a la aparición de resonantes alegatos y a la formación de una nueva conciencia que demandaba un nuevo enfoque del desarrollo. Es el momento en que la propia organización de las Naciones Unidas (quizás como manifestación de la existencia de vasos no comunicantes en su interior) promueve la Conferencia sobre el Medio Humano (Estocolmo, junio de 1972), después de que hubiera aparecido el famoso "Manifiesto para la supervivencia" (enero de 1972)² y el no menos célebre primer trabajo del Club de Roma "Los límites del crecimiento" (marzo del mismo año)³. Pero ya antes se habían adelantado, en el planteamiento de la relación entre supervivencia humana y respeto ecológico, publicaciones tales como "El círculo que se cierra" de Commoner⁴, y "World Dynamics" de Forrester (ambas de 1971)⁵.

Y aún había más, porque también es entonces cuando se afirman algunas tendencias del desarrollo urbano, que ya habían apuntado antes en la sociedad norteamericana, y cuya generalización iba a

caracterizar a esa década de los 70, al empezar a percibirse claramente en Europa, como el principio de un cambio histórico de gran importancia. Porque fue entonces, en efecto, cuando se empezó a comprobar que las grandes ciudades y áreas metropolitanas, que hasta entonces se habían caracterizado por su trepidante aumento de población y absorción de actividades, empezaban a perder población en función de movimientos espontáneos de descentralización a partir de ellas, dando lugar al crecimiento de ciudades menores y medias, y a la formación de amplias periferias suburbanas en los extendidos entornos de las áreas metropolitanas. Todo lo cual está en relación con una reestructuración económica en la cual, las economías de escala y aglomeración ya no regulan el comportamiento de la industria.

Como es sabido, este proceso de desconcentración urbana espontáneo, se advierte primero en Estados Unidos e Inglaterra, desde principios de esta década, aunque algunos observadores ya lo habían detectado y habían esbozado la posibilidad de su configuración como modelo de desarrollo urbano futuro⁶. Pronto sería investigado como tendencia general y nueva fase del proceso de urbanización⁷. A lo largo de la década se fue extendiendo su percepción, pudiéndose comprobar en Europa, con carácter bastante general, al final de la misma, que el crecimiento urbano se detenía en las ciudades de antigua industrialización y se incrementaba en las regiones con naciente dominio del sector terciario y en las periferias de las áreas urbanas y metropolitanas, aparentemente en busca de ventajas ambientales y residenciales. La alteración de las pautas tradicionales de localización y empleo era un hecho y la dispersión centrífuga de la población y las actividades, con desindustrialización de los núcleos centrales urbanos, estaba produciendo una importante reestructuración espacial y sectorial que llegó a calificarse de "descentralización absoluta", en referencia a los países que formaron la primera definición de la Comunidad Europea⁸, y a hablarse de "el cambio de las ciudades de imanes de crecimiento a focos de declive"⁹.

Todo esto resultaba sorprendente y daba un panorama bastante contradictorio con las estrategias que se habían venido desarrollando y defendiendo pocos años antes en la propia Europa (destinadas a detener y contrarrestar el crecimiento urbano), y especialmente con las políticas descentralizadoras, como las concebidas, desarrolladas y exportadas por Inglaterra desde los años 40, que ahora resultaban innecesarias. El desarrollo urbano concentrado había provocado su propia desconcentración.

El mayor conocimiento de los problemas, al intensificarse el acopio de información proporcionado por las nuevas aportaciones